



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2002

Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg: Schlussbericht

Bergier, Jean-François ; Bartoszewski, Wladyslaw ; Friedländer, Saul ; James, Harold ; Junz, Helen B ;
Kreis, Georg ; Milton, Sybil ; Picard, Jacques ; Tanner, Jakob ; Thürer, Daniel ; Voyame, Joseph

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-58651>

Monograph

Published Version

Originally published at:

Bergier, Jean-François; Bartoszewski, Wladyslaw; Friedländer, Saul; James, Harold; Junz, Helen B;
Kreis, Georg; Milton, Sybil; Picard, Jacques; Tanner, Jakob; Thürer, Daniel; Voyame, Joseph (2002).
Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg: Schlussbericht. Zürich: Pendo.

Schlussbericht der
Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg

Schlussbericht der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg

Rapport final de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale

Rapporto finale della Commissione Indipendente d'Esperti Svizzera – Seconda Guerra Mondiale

Final report of the Independent Commission of Experts Switzerland – Second World War

Mitglieder:

Jean-François Bergier, Präsident

Wladyslaw Bartoszewski

Saul Friedländer

Harold James

Helen B. Junz (seit Februar 2001)

Georg Kreis

Sybil Milton (gestorben am 16. Oktober 2000)

Jacques Picard

Jakob Tanner

Daniel Thürer (seit April 2000)

Joseph Voyame (bis April 2000)

Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg

Schlussbericht

Generalsekretär/-in:

Linus von Castelmur (bis März 2001), Myrtha Welti (seit März 2001)

Wissenschaftliche Projektleitung:

Stefan Karlen, Martin Meier, Gregor Spuhler (bis März 2001), Bettina Zeugin (seit Februar 2001)

Wissenschaftlicher Berater:

Marc Perrenoud

Datenbank: Entwicklung – Administration:

Martin Meier, Marc Perrenoud

Schlussbericht**Redaktion / Koordination:**

Mario König, Bettina Zeugin

Produktionsassistent:

Estelle Blanc, Regina Mathis

Mitarbeit:

Barbara Bonhage, Lucas Chocomeli, Annette Ebell, Michèle Fleury, Gilles Forster, Marianne Fraefel, Stefan Frech, Thomas Gees, Frank Haldemann, Peter Hug, Stefan Karlen, Blaise Kropf, Rodrigo López, Hanspeter Lussy, Sonja Matter, Philipp Müller, Kathrin Ringger, Sandra Ryter, Christian Ruch, Gregor Spuhler, Stephanie Summermatter, Esther Tisa Francini, Ursula Tschirren

Lektorat:

Christina Koch

Korrektorat:

Edgar Haberthür

Übersetzungen:

Tony Häfliger, Sabine Kraut, Ingrid Trigo Trindade

Originaltext deutsch**Zusätzliche Informationen:**

www.uek.ch, www.pendo.de

Vorwort

Dieses Buch handelt von der Schweiz während der nationalsozialistischen Herrschaft in Deutschland und allgemein in der Zeit des Zweiten Weltkriegs. Als historische Untersuchung stellt es zugleich die Frage nach dem Umgang mit dieser Vergangenheit in der Nachkriegszeit. Damit ist auch die Gegenwart angesprochen, denn diese Geschichte wirkt weiter, sei es in aktuellen Diskussionen und Entscheiden oder in Vorstellungen über die Zukunft.

Auf den folgenden 550 Seiten werden die Forschungsergebnisse, zu welchen die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (UEK) während ihres fünfjährigen Bestehens gelangt ist, zusammengefasst und in einen internationalen Kontext gestellt. In den Monaten vor der Einsetzung der UEK Ende 1996 hatte sich die Diskussion um die Fragen der Goldtransaktionen zwischen der Schweizerischen Nationalbank und dem nationalsozialistischen Deutschland und um die nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Banken unerwartet zugespitzt. Angesichts der zunehmenden Kritik von aussen entschied Parlament und Bundesrat damals, den Vorwürfen, die während der ganzen Nachkriegszeit nie verstummt waren, auf den Grund zu gehen. Die UEK wurde mit dem Auftrag eingesetzt, eine historische Untersuchung der umstrittenen Vorgänge und inkriminierten Sachverhalte zu leisten. Unter Artikel 1, «Gegenstand», hält der von den beiden Kammern des Parlaments – dem National- und dem Ständerat – einstimmig verabschiedete Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 fest: «Untersucht werden Umfang und Schicksal von Vermögenswerten aller Art, die von Banken, Versicherungen, Anwälten, Notaren, Treuhändern, Vermögensverwaltern oder anderen natürlichen oder juristischen Personen oder Personengemeinschaften mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz erworben, diesen zur Verwahrung, Anlage oder Übermittlung an Dritte übergeben oder von der Schweizerischen Nationalbank entgegengenommen wurden.»¹

Die Einsetzung einer solchen Kommission war ein präzedenzloser Schritt. In einer Situation, die man weithin als innen- und aussenpolitische Krise erfuhr, waren seit dem Frühjahr 1996 weitere Massnahmen getroffen worden: Erstens kam das Memorandum of Understanding zustande, das die Grundlage für den Auftrag an das Independent Committee of Eminent Persons (Volcker Committee) schuf; zweitens finanzierten Banken, Industrieunternehmen und die

Schweizerische Nationalbank den «Schweizer Fonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoah»; drittens kündigte der damalige Bundespräsident Arnold Koller am 5. März 1997 die «Stiftung solidarische Schweiz» an, deren Realisierung allerdings zum Zeitpunkt des Erscheinens dieser Publikation noch ungewiss ist.

Die Einsicht, dass die Schweiz einige mutige Schritte machen müsse, um sich den Problemen der Vergangenheit zu stellen und innovative Ideen für Gegenwart und Zukunft zu entwickeln, zeigte sich insbesondere bei der Ausgestaltung des UEK-Bundesbeschlusses. Dieser Parlamentsentscheid stellte einen entscheidenden Durchbruch dar, blieben doch die Archive der Privatunternehmen – der Banken, Versicherungen und Industriefirmen, aber auch natürlicher Personen – bisher für die historische Forschung weitgehend verschlossen. Ein vergleichbarer Eingriff des öffentlichen Rechts in das Privatrecht war seit 1945/46, als die Schweiz sich auf alliierten Druck hin um eine Blockierung sowie Registrierung deutscher Vermögen und um eine Restitution von Raubgütern zu bemühen hatte, nicht mehr vorgekommen. Weder das Bankgeheimnis noch andere den Archivzugang betreffende rechtliche Bestimmungen durften die Arbeit der Kommission und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einschränken. An alle schweizerischen Unternehmen, die im fraglichen Zeitraum aktiv waren, erging ein Verbot der Aktenvernichtung in den für die UEK relevanten Bereichen. Im Gegenzug wurden alle am Forschungsprojekt Beteiligten dem Amtsgeheimnis und der damit verbundenen Schweigepflicht unterstellt. Um Transparenz zu gewährleisten, verpflichtete sich die Regierung, die Untersuchungsergebnisse der Kommission integral zu publizieren.² Diese Bestimmung erleichterte es der UEK, politischem Druck zu widerstehen und nach ihrem eigenen Ermessen frei zu forschen.

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 1996 wurden die neun Mitglieder der Kommission bestimmt. Wladislaw Bartoszewski, Saul Friedländer, Harold James, Georg Kreis, Sybil Milton, Jacques Picard, Jakob Tanner und Joseph Voyame erhielten den Auftrag, sich unter dem Vorsitz von Jean-François Bergier selbständig zu konstituieren, das Mandat in ein Forschungsprogramm umzusetzen und die historisch-rechtliche Untersuchung durchzuführen.³ Linus von Castelmur nahm die Stellung des Generalsekretärs ein. Im Frühjahr 2000 wurde Joseph Voyame durch den Staats- und Völkerrechtler Daniel Thürer abgelöst. Wladislaw Bartoszewski wurde im Juni 2000 zum polnischen Aussenminister ernannt und konnte so – obwohl weiterhin Mitglied der UEK – nicht mehr aktiv an der Koordination der Forschungsarbeiten mitwirken. Im Herbst 2000 verstarb Sybil Milton. Mit ihr hat die Kommission eine wissenschaftlich hochkompetente, anregende und lebenswürdige Persönlichkeit verloren. Im Februar 2001 ernannte der Bundesrat die Ökonomin

Helen B. Junz zur Nachfolgerin. Im April 2001 trat Myrtha Welti auf dem Generalsekretariat die Nachfolge von Linus von Castelmur an.

Was die inhaltliche Präzisierung des Forschungsprogramms betrifft, ging die Regierung bereits 1996 weiter als das Parlament und erklärte auch zusätzliche sensitive Untersuchungsbereiche wie Wirtschaftsverflechtungen, Rüstungsproduktion, «Arisierungen», Währungssystem und Flüchtlingspolitik zu sachlogisch zu behandelnden Problemen für die Rolle der Schweiz während der Zeit von 1933 bis 1945. Die Kommission ging davon aus, dass sie darüber hinaus auch die erneut aktuell gewordene Frage der Beschäftigung von Zwangsarbeitern durch Schweizer Firmen in Deutschland und im nationalsozialistischen Machtbereich zu untersuchen habe. Der Untersuchungsauftrag zielte dabei explizit auch auf die Nachkriegszeit und insbesondere auf die Fragen der Restitution von Vermögenswerten, des Umgangs mit Eigentumsproblemen und – allgemeiner – des Umgangs mit Vergangenheit und Erinnerung.

Im Frühjahr 1997 erhöhte das Parlament den zunächst vorgesehenen Betrag von 5 Mio. Franken auf Begehren der UEK substantiell und sprach einen Verpflichtungskredit von 22 Mio. Franken. Mit diesen finanziellen Ressourcen wurde unter der Leitung von Jacques Picard eine Forschungsorganisation aufgebaut und ein Forschungskonzept entwickelt.⁴ In Bern und Zürich arbeiteten verschiedene Teams an der Sichtung und Auswertung von Quellenbeständen, die in privaten und öffentlichen Archiven liegen. Gleichzeitig mandatierte die Kommission mehrere Spezialisten mit spezifischen Problemstellungen; zu erwähnen sind insbesondere Marc Perrenoud, dem die wissenschaftliche Beratung der verschiedenen Teilprojekte oblag, und Benedikt Hauser, der die Recherchen in den Privatarchiven koordinierte. Forschungsteams arbeiteten auch in Archiven in Deutschland, in den USA und anderen Ländern; in Italien, Israel, Österreich, Polen und Russland beschäftigte die UEK einzelne Forschungsbeauftragte auf Mandatsbasis. Insgesamt arbeiteten in den beiden intensivsten Jahren über vierzig Forscherinnen und Forscher – weitgehend auf Teilzeitbasis – in schweizerischen und ausländischen Archiven (vergleiche Liste der Forscherinnen und Forscher im Anhang).

1998 veröffentlichte die UEK auf Wunsch des Bundesrats zunächst einen Zwischenbericht zu den Goldtransaktionen der schweizerischen Geschäftsbanken sowie der Schweizerischen Nationalbank mit dem «Dritten Reich»; ein Jahr darauf folgte der Bericht über die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Parallel dazu arbeiteten sieben Teams an mandatsrelevanten Themenbereichen, wie denen der Banken, der Versicherungen, der Industrieunternehmen und der Aussenwirtschaft sowie der Transaktionen von Vermögenswerten (auch Kulturgütern und Wertpapieren) im Zeitraum von 1933 bis 1945. Durch eine Reihe von juristischen Gutachten wurde die Grundlage für eine rechtliche

Beurteilung der historischen Vorgänge gelegt. Ab Sommer 2000 gelangten die inhaltlichen Recherchen, die immer auch die Problematik der Restitution umfassten, zu einem Abschluss; unter der Regie der zu Beginn des Jahres 2000 geschaffenen wissenschaftlichen Projektleitung, der Stefan Karlen, Martin Meier und Gregor Spuhler (bis März 2001) sowie Bettina Zeugin (ab Februar 2001) angehörten, entstanden insgesamt 17 Studien und 6 (kürzere) Forschungsbeiträge; hinzu kommen zwei Bände mit 11 juristischen Gutachten, verfasst durch Rechtsexperten. Unterstützt durch das UEK-Sekretariat (Regina Mathis und Estelle Blanc) erschienen diese Bände ab August 2001 in dem auf wissenschaftliche Fachliteratur spezialisierten Chronos Verlag in Zürich (vergleiche Liste der UEK-Publikationen im Anhang).

Der vorliegende Bericht, der die Forschungsergebnisse zusammenträgt und in einen breiteren Zusammenhang stellt, wurde von den Mitgliedern der Kommission verfasst. Im Auftrag von und in Zusammenarbeit mit der Kommission wurde Kapitel 4.2 von Peter Hug verfasst, 4.9 von Christian Ruch, 4.10 von Gregor Spuhler und Kapitel 5 von Frank Haldemann. Die Redaktion lag bei Mario König, die Koordination bei Bettina Zeugin. Der Bericht ist in insgesamt sieben Kapitel gegliedert. Kapitel 1 und 2 geben eine Einführung in das Forschungsprojekt, die Fragestellungen und die historische Gesamtproblematik; Kapitel 3 bis 6 fassen die Untersuchungsergebnisse zusammen; Kapitel 7 gibt Antworten auf die eingangs gestellten Fragen. Als Überblickswerk lässt der Bericht mehrere Lesarten und verschiedene Verwendungen zu. Die UEK war der Ansicht, dass die bereits in den Studien und Forschungsbeiträgen veröffentlichten Ergebnisse nicht einfach zusammengetragen und isoliert dargestellt werden sollen, sondern dass sie in einen Gesamtüberblick integriert und aus vergleichender Perspektive interpretiert werden müssen. Diesem Zweck dienen Kapitel 1 und 2. Die neutrale Schweiz war ein Bestandteil des internationalen Systems, in vielem durchaus ein europäischer «Normalfall», in manchem aber auch ein «Sonderfall» mit seinen speziellen nationalen Merkmalen, die hier aufgezeigt werden sollen. Wer mit diesen Entwicklungen bereits vertraut ist und sich für die im Mandat der UEK speziell genannten Bereiche interessiert, kann sich sogleich den Kapiteln 3 bis 6 zuwenden, wo komprimierte Zusammenfassungen der Forschungsbefunde zu finden sind. Die genannten Kapitel sind so angeordnet, dass die Informationen zu einzelnen Themenbereichen nicht über das ganze Buch hinweg zusammengesucht werden müssen, sondern jeweils in einem knappen Kapitel präsentiert werden. Das abschliessende Kapitel 7 zeigt auf, welche Konsequenzen die Forschungsergebnisse für das Geschichtsbild der Schweiz, beziehungsweise die historischen Interpretationen der Schweizer Geschichte, haben könnten; hier wird auch auf die Grenzen der Forschungsarbeiten der UEK eingegangen.

Die UEK ist vielen Leuten, die sie bei der Umsetzung des komplexen Forschungsauftrags unterstützten, zum Dank verpflichtet. Ein Dank geht an die Archivare in den Privatunternehmen. Trotz weitreichender rechtlicher Kompetenzen waren die Mitarbeiterinnen und die Mitarbeiter der UEK auf die Kooperation mit den Unternehmen angewiesen, um in den Hunderten von Magazinen, in denen relevante Dokumente aufbewahrt wurden, eine Übersicht zu gewinnen. Auch in den in- und ausländischen öffentlichen Archiven wurden wir vom Personal tatkräftig unterstützt. Einen Dank möchten wir auch all jenen Personen aussprechen, die uns mit ihrem Wissen über die 1930er und 1940er Jahre unterstützt haben, sei es als Berater, als Auskunftspersonen oder als Interviewpartner. Für die Erfüllung unseres Mandats unabdingbar war auch die Arbeit der juristischen Gutachter, deren Expertisen nicht nur integral publiziert, sondern auch in die historische Interpretation eingearbeitet wurden. Der grösste Dank geht an unsere wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und das Sekretariat, die während fünf Jahren unter teilweise schwierigen Umständen und in wechsellvoller Atmosphäre mit Engagement und Kompetenz am Forschungsprojekt der UEK mitgewirkt haben. Dass die UEK das Mandat erfolgreich erfüllen konnte, war ihrem unentwegten Einsatz zu verdanken. Dadurch entstand jene anregende Arbeitsatmosphäre, die das Unternehmen auch für die Mitglieder der UEK zu einer bereichernden Erfahrung gemacht hat.

- ¹ Alle Gesetzestexte finden sich unter: <http://www.uek.ch/>. «Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte» vom 13. Dezember 1996. AS 1996, 3487, gültig bis 31. Dezember 2001.
- ² Artikel 7 des Bundesbeschlusses lautet: «Der Bundesrat veröffentlicht die Untersuchungsergebnisse vollständig.» Die einzige und aus Gründen der Persönlichkeitsrechte vertretbare Einschränkung betrifft die Anonymisierung von Personendaten. Absatz zwei des Artikels hält fest: «Personendaten werden für die Veröffentlichung anonymisiert, sofern überwiegende schutzwürdige Interessen lebender Personen dies erfordern.»
- ³ «Bundesratsbeschluss betreffend Einsetzung der unabhängigen Expertenkommission» vom 19. Dezember 1996, siehe www.uek.ch.
- ⁴ Das Forschungskonzept ist in gekürzter Fassung abgedruckt in: Sarasin/Wecker, Raubgold, 1998, S. 169–181.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	19
1.1	Die Schweiz während des Nationalsozialismus als Problem der Gegenwart	19
1.2	Forschungsschwerpunkte, Fragestellungen, Arbeitsphasen	24
1.3	Quellenüberlieferung und Archivprivileg	36
2	INTERNATIONALER KONTEXT UND NATIONALE ENTWICKLUNG	49
2.1	Der internationale Kontext	50
2.2	Schweizerische Innenpolitik und Wirtschaft	54
2.3	Die Schweiz während der Kriegs- und Nachkriegsjahre	78
2.4	Der Krieg und seine Folgen	91
2.5	Die nationalsozialistischen Verbrechen	100
3	FLÜCHTLINGE UND FLÜCHTLINGSPOLITIK	107
3.1	Chronologie	107
3.2	Wissen und Handeln	121
3.3	Akteure und Verantwortung	131
3.4	Finanzierung	151
3.5	Grenzübertritt und Aufenthalt	154
3.6	Lösegelderpressungen und Freikäufe	164
3.7	Kontext und Vergleich	167
4	AUSSENWIRTSCHAFTLICHE VERFLECHTUNG UND VERMÖGENSTRANSAKTIONEN	181
4.1	Aussenwirtschaft	181
4.2	Rüstungsindustrie und Kriegsmaterialexporte	205
4.3	Elektrizität	225
4.4	Alpentransit und Transportleistungen	230
4.5	Goldtransaktionen	243
4.6	Bankensystem und Finanzdienstleistungen	261
4.7	Schweizerische Versicherungsunternehmen in Deutschland	288
4.8	Die Industrieunternehmen und ihre Tochtergesellschaften in Deutschland: Strategien und Geschäftsführung	303
4.9	Kriegsgefangenen- und Zwangsarbeitereinsatz	322
4.10	«Arisierungen»	333
4.11	Kulturgüter: Flucht, Handel, Raub	360
4.12	Deutsche Tarn- und Absatzoperationen in der Schweiz	382

5	RECHT UND RECHTSPRAXIS	407
5.1	Öffentliches Recht	408
5.2	Privatrecht	421
6	VERMÖGENSRECHTLICHE FRAGEN DER NACHKRIEGSZEIT	441
6.1	Reparation, Restitution, «Wiedergutmachung»: Begriffe und Voraussetzungen	441
6.2	Restitutionsforderungen in der Schweiz: Verhandlungen und gesetzliche Bemühungen	451
6.3	Bankensektor, nachrichtenlose Vermögen und verhinderte Restitutionen	462
6.4	Restitutionsfragen bei den Versicherungen	478
6.5	Restitution geraubter Wertschriften	487
6.6	Restitution von Raubkulturgütern	493
6.7	Tarnoperationen und Restitutionsansprüche	501
6.8	Schlussbemerkung	506
7	ERKENNTNISSE, EINSICHTEN UND OFFENE FRAGEN	517
	TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS	13
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	14
	QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS	553
	PERSONENVERZEICHNIS DER UEK	595
	REGISTER DER PERSONEN- UND UNTERNEHMENSNAMEN	597

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Ausfuhr von Waffen, Munition und Zündern, 1940–1944, nach Ländern	206
Tabelle 2:	Ausfuhrbewilligungen für Kriegsmaterial nach Deutschland und anderen Ländern, 1940–1944	207-
Tabelle 3:	Kohlentransit, Einfuhren Italiens und Transit durch die Schweiz, 1938–1944	232
Tabelle 4:	Einige Fälle von Transitbewilligungen für Kriegsmaterial	235
Tabelle 5:	Goldkäufe und -verkäufe der SNB, 1. September 1939–30. Juni 1945	248
Tabelle 6:	Auslandengagements der Schweizer Grossbanken, 1934	269
Tabelle 7:	Anteil ausländischer Arbeitskräfte in den untersuchten und als «kriegswichtig» geltenden Schweizer Tochtergesellschaften	325
Tabelle 8	Restitutionsverfahren gegen schweizerische Versicherungen	479
Tabelle 9:	Restitutionsklagen betreffend Kulturgüter vor der Raubgutkammer	495
Tabelle 10:	Entschädigungszahlungen des Bundes betreffend Kulturgut	497
Abbildung 1:	Entwicklung der Aus- und Einfuhren 1924–1950	58
Abbildung 2:	Monatliche Ausfuhrwerte nach Machtblöcken	185
Abbildung 3:	Aussenhandel der Schweiz mit dem Deutschen Reich	190
Abbildung 4:	Goldkäufe der SNB von der Reichsbank, 1939–1945 pro Quartal	246
Abbildung 5:	Bilanzsummen schweizerischer Banken in konstanten Franken von 1929, 1929–1945	262
Abbildung 6:	Wertschriftendepots von Kunden bei der SKA und des SBV	263

Abkürzungsverzeichnis

AAMD	Association of Art Museum Directors
ABB	Asea Brown Boveri AG
ADAP	Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik
AEG	Allgemeine Elektrizitätsgesellschaft, Berlin
AfZ	Archiv für Zeitgeschichte
AG	Aktiengesellschaft
AHN	Archives Historiques Nestlé
AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
AIAG	Aluminium-Industrie-Aktien-Gesellschaft
AJJDC	American Jewish Joint Distribution Committee
Akz.	Aktenzeichen
AL	Algroup
ALIG	Aluminium-Industrie Gemeinschaft
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (1931)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
AVP RF	Archiv der Aussenpolitik der Russischen Föderation
AWS	Aluminium-Walzwerke Singen
BA-MA	Deutsches Bundesarchiv-Militärarchiv
BAR	Bundesarchiv Bern
BArch	Bundesarchiv Berlin
BBC	Brown, Boveri & Cie. AG
BBl	Bundesblatt
Bd./Bde.	Band/Bände
BDC	Berlin Document Center
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei; heute: Schweizerische Volkspartei, SVP
BGE	Bundesgerichtsentscheid
Bger	Bundesgericht, Lausanne
BGHZ	Bundesgerichtshof, Entscheidungen in Zivilsachen
BHB	Basler Handelsbank
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BLS	Bern-Lötschberg-Simplon-Bahngesellschaft
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BV	Bundesverfassung
CH	Confoederatio Helvetica (Schweiz)

CHADE	Compañía Hispano-Americana de Electricidad, Madrid
CSG	Credit Suisse Group
CSG-ZFA	Zentrales Firmenarchiv Credit Suisse Group
DAF	Deutsche Arbeitsfront
DAN	Deutsche Aktiengesellschaft Nestlé
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDS	Diplomatische Dokumente der Schweiz
DIKO	Deutsche Industriekommission
DM	Deutsche Mark
EAZD	Eidgenössisches Amt für Zivilstandsdienst
Ebd.	ebenda
EBK	Eidgenössische Bankenkommision
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EIBA	Eidgenössische Bank
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVA	Eidgenössisches Versicherungsamt
EVAG	Eidgenössische Versicherungs-AG
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
ERR	Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg
f. / ff.	folgende / fortfolgende (Seite)
FAO	Food and Agriculture Organization
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FO	Foreign Office
FRUS	Foreign Relations of the United States
GA	Geigy-Archiv
+GF+	Georg Fischer AG
Gestapo	Geheime Staatspolizei
GLA	Generallandesarchiv, Badisches (Karlsruhe)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hg.	Herausgeber
I.G. Farben	Interessengemeinschaft der Farbenindustrie AG
IB	Institutioneller Bestand
ICEP	Independent Committee of Eminent Persons (Volcker-Komitee)
ICHEIC	International Commission on Holocaust Era Insurance Claims («Eagleburger-Kommission»)
IG Chemie	Internationale Gesellschaft für chemische Unternehmungen AG
IGCR	Intergovernmental Committee on Refugees
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
Istcambi	Istituto Nazionale per i Cambi con l'Estero
IRO	International Refugee Organization

JRSO	Jewish Restitution Successor Organization
kg	Kilogramm
KHVS	Kunsthandelsverband der Schweiz
KTa	Kriegstechnische Abteilung
kWh	Kilowattstunde
KZ	Konzentrationslager
LdU	Landesring der Unabhängigen
MAK	Maggi-Archiv Kempthal
MAN	Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg
MAS	Maggi-Archiv Singen
MEW	Ministry of Economic Warfare
MF	Mikrofilm
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
NAG	Niedergelassenen- und Aufenthaltsgesetz (1891)
NARA	National Archives and Records Administration
NL	Nachlass
NS	Nationalsozialistisch
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.D.	ohne Datum
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECE /OEEC	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa
OKW	Oberkommando der Wehrmacht
OMGUS	Office of the Military Governor, United States
OR	Obligationenrecht
OSS	Office of Strategic Services
PA/AA	Politisches Archiv der Auswärtigen Amtes
PCI	Pabianicer Aktiengesellschaft für Chemische Industrie
PRO	Public Record Office
RGB	Raubgutbeschluss
RGVA	Russisches Staatliches Militärarchiv
RM	Reichsmark
RWM	Reichswirtschaftsministerium
RWWA	Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsarchiv
SAR	Sandoz-Archiv
SB	Schweizer Börse
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBG	Schweizerische Bankgesellschaft
SBV	Schweizerischer Bankverein
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SHEK	Schweizerisches Hilfswerk für Emigrantenkinder
SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrieverein
SIG	Schweizerische Industrie-Gesellschaft
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund

SIK	Schweizerisches Institut für Kunstwissenschaft
SKA	Schweizerische Kreditanstalt
SNB	Schweizerische Nationalbank
SP(S)	Sozialdemokratische Partei (der Schweiz)
SR	Systematische Rechtssammlung (auch: Systematische Sammlung des Bundesrechts)
SS	Schutzstaffel der NSDAP
StaF	Staatsarchiv Freiburg im Breisgau
SVB	Schweizerische Volksbank
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVSt	Schweizerische Verrechnungsstelle
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
SWA	Schweizerisches Wirtschaftsarchiv
SZF	Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe
t	Tonne(n)
UBS-SBG	UBS – Schweizerische Bankgesellschaft
UBS-SBV	UBS – Schweizerischer Bankverein
UEK	Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg
UFA	Universum-Film-Aktiengesellschaft
UNO	United Nations Organization
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
URO	United Restitution Organization
VR	Verwaltungsrat
VSIA	Verband Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen
VSJF	Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen
VSM	Verein der Schweizerischen Maschinen-Industriellen
WJC	World Jewish Congress
WO	Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon
z.B.	Zum Beispiel
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZKB	Zürcher Kantonalbank
ZL	Zentralleitung für Heime und Lager

1 Einleitung

Der Rückblick auf die Zeit des Nationalsozialismus und den Zweiten Weltkrieg wird immer problematisch bleiben. Das kulturelle Gedächtnis lässt gegenüber der Katastrophe des Holocaust keinen Schlussstrich zu. Die «Untergegangenen» (Primo Levi), die in den Vernichtungslagern von Auschwitz-Birkenau, Sobibor, Chelmno, Belzec, Majdanek und Treblinka «verschwanden», Juden, Roma und Sinti sowie weitere politisch, religiös und «rassisch» Verfolgte bleiben als Teil der Identität der jeweiligen Minderheiten und politischen Gruppierungen ebenso präsent wie in der Geschichte Europas und weiter Teile der Welt.

Für die breite Öffentlichkeit war nach Kriegsende das Entsetzen über die Massenverbrechen verbunden mit der Frage, wie diese in einer der grossen europäischen Kulturnationen geschehen konnten. Über das eigene Verhalten gegenüber den Verfolgten und deren Hab und Gut wurde hingegen wenig nachgedacht. Auch nachdem gewisse Aspekte zum Gegenstand der Forschung und von Debatten geworden waren, bestand zunächst nur begrenztes Interesse an einer umfassenden Analyse des Umgangs mit jenen Vermögenswerten, die im Zuge des Holocaust entwendet worden oder in dessen Folge hinterblieben waren (bekannt wurde dieses Phänomen unter der Bezeichnung «Holocaust era assets»). Die Fragen nach den Beziehungen und Transaktionen auf dieser Ebene haben im ausgehenden 20. Jahrhundert in bisher 25 Ländern zu historischen Untersuchungen über den jeweiligen Umgang mit dem Eigentum von Opfern des NS-Regimes, über die Restitution von Raubgütern und über die Verantwortung von Privatunternehmen und Behörden Anlass gegeben.

1.1 Die Schweiz während des Nationalsozialismus als Problem der Gegenwart

Die Schweiz sieht sich heute mit einer Vergangenheit konfrontiert, die so in das vorherrschende Geschichtsbild nie Eingang fand. Daraus resultieren Probleme, die mit Orientierungsschwierigkeiten verbunden sind. Wie kam es dazu?

Der «neutrale Kleinstaat» als unbeteiligter Zuschauer?

In Fortsetzung eines weit zurückreichenden nationalen Selbstverständnisses sah sich die Schweiz nach 1945 als «neutraler Kleinstaat», der aufgrund seines Widerstandswillens und einer klugen Politik nicht in das Kriegsgeschehen der Jahre 1939 bis 1945 hineingezogen worden war. In der Tat wurde die Schweiz nicht besetzt und vermochte ihre institutionelle Eigenständigkeit als rechtsstaatliches, demokratisches und föderalistisches Staatswesen inmitten des nationalsozialistischen Machtbereichs zu bewahren. Im «Auge des Hurrikans» war sie – wie Raul Hilberg feststellte – ein «Zuschauer»,¹ verschont von materiellen Zerstörungen, aber auch von moralischer Verwüstung. Zwischen dem Sommer 1940 und dem Herbst 1944 vollständig von den Achsenmächten eingeschlossen, fand sie sich über Jahre bedroht durch das im Zeichen einer Rassenideologie und der Eroberung von «Lebensraum» aggressiv expandierende NS-Deutschland. So richtete sich das Land in einer «Reduitstellung»² auf eine unsichere Zukunft ein. Legationsrat Robert Kohli, der an den schweizerischen Wirtschaftsverhandlungen mit Deutschland führend beteiligt war, erklärte am 13. Oktober 1943 anlässlich der Vorbereitung einer nach London abreisenden Wirtschaftsdelegation: «Die ganze Politik [...] werde darin bestehen, Zeit zu gewinnen.»³ Wenige Tage vor dem Ende des Kriegs, am 4. Mai 1945, führte Heinrich Homberger, der mit Kohli der Delegation für Wirtschaftsverhandlungen angehörte, vor der Schweizerischen Handelskammer aus: «Es ist ein Charakteristikum der Neutralitätspolitik, sich jeweils an die Gegebenheiten der Lage anzupassen. Das hat aber zur Voraussetzung, dass man die Lage sich entwickeln lässt.»⁴ Diese «Taktik des Temporisierens» war in der schweizerischen Regierung ebenso verbreitet wie in der Bevölkerung. Sie setzte eine starke Tendenz frei, sich als «Sonderfall» aus dem historischen Gesamtzusammenhang zu lösen, eine politische Autarkie zu pflegen und sich auf die Zuschauerbank der Weltgeschichte oder – wie Pierre Béguin 1951 mit positivem Unterton sagte – auf den «balcon sur l'Europe» zurückzuziehen.⁵

In anderer Hinsicht war die Schweiz allerdings alles andere als ein Zuschauer. Der Lebensstandard der Bevölkerung war von einer engen wirtschaftlichen Verflechtung mit Europa und Übersee – aber naturgemäss hauptsächlich mit den Nachbarstaaten – abhängig. So kam es nach 1940 zu einer starken Intensivierung des Handelsverkehrs mit Deutschland. Die Schweiz verfügte über eine stabile, konvertible Währung, die für das unter chronischer Devisenknappheit leidende «Dritte Reich» besonders attraktiv war. Sie hatte leistungsfähige Alpentransversalen anzubieten, welche die beiden Achsenmächte Deutschland und Italien auf kürzestem Weg verbanden. Ausserdem war insbesondere die deutschsprachige Schweiz auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet eng mit Deutschland verbunden; auch wenn es nach 1933 zu deutlichen Distanzie-

rungen kam, die sich mit dem Kriegsausbruch noch verstärkten, zerriss das persönliche Netzwerk nicht vollständig – ebensowenig wie jenes, das die Westschweiz (französische Schweiz) mit Frankreich verband. Die helvetische Binnensicht vermochte diese vielfältigen Austauschbeziehungen und Interessenbindungen nie vollständig zu verdrängen. So schrieb etwa Ernst Speiser, Direktor der Brown Boveri & Co. (BBC) in Baden, seit 1941 Chef des wichtigen Eidgenössischen Kriegs-Industrie und Arbeits Amtes und seit 1943 auch freisinniger Nationalrat, im Frühjahr 1946 in einem Beitrag zu den Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland während des Kriegs: «*Le malaise suisse*» ist in der letzten Zeit zu einem Begriff geworden, allerdings wohl mehr in öffentlichen Auseinandersetzungen und in Presseartikeln als in privaten Zwiesgesprächen und in Unterhaltungen am Stammtisch.»⁶ Dies stützt den Befund, dass in den Jahren um 1945 in der politischen Öffentlichkeit durchaus eine Auseinandersetzung mit den Vorwürfen von seiten der Alliierten stattfand, die aber kaum Auswirkungen auf persönliche Einstellungen hatte. Es setzte sich vielmehr jene Haltung durch, die – um nur ein Beispiel zu zitieren – im Vorwort zum Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) über die schweizerische Kriegswirtschaft von 1939 bis 1948 aus dem Jahre 1950 zum Ausdruck kommt. Dieses Werk wolle, so lesen wir hier, «dem Schweizervolk eine Periode seiner Wirtschaftsgeschichte in Erinnerung rufen, in der durch Leistungswillen und Anpassungsvermögen, durch Gemeinschaftsgeist und Volkssolidarität, durch fruchtbare Zusammenarbeit zwischen behördlicher Lenkung und privater Initiative Bedeutendes vollbracht und das Durchhalten in schwerer Zeit ermöglicht wurde».⁷ In Übereinstimmung mit dem kollektiven Gedächtnis der Nation wurden die «Lehren jener Jahre» als vorbildlich für die Zukunft des Landes taxiert. Ergänzt wurde diese positive Würdigung nationaler Eigenleistungen durch den Hinweis auf die militärische Widerstandsbereitschaft und die Kampfbereitschaft der Armee.

Das gesplante Bild der Schweiz

Bereits während des Kriegs herrschte zwischen der schweizerischen Selbstdarstellung und der Aussenwahrnehmung durch die Alliierten eine Kluft. Eine oft zitierte Aussage von Winston Churchill im Herbst 1944 («Von allen Neutralen hat die Schweiz das grösste Anrecht auf Sonderbehandlung. Sie ist der einzige internationale Faktor, der uns und die grauenhaft entzweiten Nationen verbindet. Was bedeutet es schon, ob sie in der Lage gewesen ist, uns die gewünschten Handelsvorteile zu gewähren, oder ob sie, um sich am Leben zu erhalten, den Deutschen zu viele gewährt hat? Sie ist ein demokratischer Staat gewesen, der in seinen Bergen für seine Freiheit und Selbstverteidigung eingetreten ist, und trotz ihrer völkischen Zugehörigkeit hat sie gesinnungsmässig

grösstenteils unsere Partei ergriffen.»⁸⁾ muss primär als Reaktion auf eine ungehaltene Kritik Stalins an der Schweiz gesehen werden. Im allgemeinen fielen die Stellungnahmen zur Schweiz nicht positiv aus. Schon im Frühjahr 1941 gab ein Memorandum an das Foreign Office die Ansicht eines Journalisten der *London Times* wieder, dass das «Dritte Reich» die Schweiz aus einem rationalen Kalkül heraus nicht besetzen werde; dies nicht nur, weil helvetische Industrie- und Bankunternehmen die Wehrmacht rüstungswirtschaftlich unterstützten, sondern weil die Schweiz auch jener Ort sei, «wo die Nazigrössen ihre geraubten Vermögen unterbrachten».⁹ Die amerikanische Haltung kann insgesamt als kritisch bezeichnet werden. So herrschte in den Kreisen der Economic Warfare Division, die 1942 in der Londoner Botschaft der USA eingerichtet wurde, die Meinung, die Schweiz sei «ein wirtschaftlicher Satellit der Achse und eine Quelle für einen Teil von deren wirtschaftlicher und militärischer Macht».¹⁰ Im Safehaven-Programm, das die USA ab 1944 lancierten, galt die Schweiz als potentielle Drehscheibe für gigantische Vermögenstransaktionen, mit denen sich – so die Vermutung – das militärisch untergehende «Reich» eine Kapital- und Operationsbasis für einen weiteren Krieg schaffen wollte. Die in diesen Passagen zum Ausdruck kommende Haltung der beiden Westalliierten basierte auf den Erfahrungen aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, als deutsches Kapital in grossem Umfang in die Schweiz geflossen war.

In den polarisierten Projektionen werden zwei unterschiedliche, gleichermaßen wirkungsmächtige Geschichten erzählt, von denen die eine die wirtschaftlich-finanzielle Verflechtung des hochentwickelten Industrielands Schweiz mit den Achsenmächten in den Vordergrund rückt, während die andere den gemeinsamen Verteidigungs- und Abwehrwillen sowie die gesellschaftlich-kulturelle Unabhängigkeit des «neutralen Kleinstaats» beschwört. Werden diese Aspekte getrennt, so können sie als Grundlage für zwei stereotype Bilder dienen, die sich diametral gegenüberstehen. Das eine Mal ist die Schweiz ein Hort geschäftstüchtiger Unmoral, das andere Mal präsentiert sie sich als leuchtendes Beispiel einer standhaften Durchhaltestrategie. «Anpassung» versus «Widerstand»: Das war während Jahrzehnten auch und insbesondere in der Schweiz die grundlegende Bekenntnisfrage, und es versteht sich von selber, dass die Widerstandsmanifestationen sowie die Schweiz als Asylort – dargestellt beispielsweise im Film «Die letzte Chance» (1945) – im kulturellen Gedächtnis der Nation bevorzugt wurden, obwohl es während der ganzen Nachkriegszeit auch prominente Kritik an der vorherrschenden Verdrängung anderer Aspekte dieser Vergangenheit gab.

Der blinde Fleck der Geschichtsschreibung

Seit den siebziger Jahren fand eine immer intensivere Diskussion um das

schweizerische Selbstverständnis statt. Historiker und versierte Publizisten veröffentlichten eine ganze Reihe von wirtschafts-, sozial- und politikgeschichtlichen Untersuchungen zu verschiedensten Aspekten der Jahre 1939 bis 1945. So hart die Kritik an autoritären Strömungen, Anpassungstendenzen gegenüber dem NS-Regime und an der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Achsenmächten ausfiel, so wenig stellte diese kritische Geschichtsschreibung in aller Regel die Frage nach der Restitution des Vermögens von Opfern des NS-Regimes und nach der Dimension des begangenen Unrechts. Die These, die Schweiz sei vor allem «Opfer von weltpolitischen Entwicklungen»¹¹ gewesen, wurde vielmehr mit der Gegenthese konfrontiert, dass man hierzulande die Täter in wichtigen – insbesondere wirtschaftlichen – Bereichen unterstützt habe. Die Kritik kehrte den Spiess gleichsam um. Dadurch rückte sie wichtige, vorher vergessene, verdrängte, aber auch bisher gar nicht bekannte Vorgänge ins Zentrum, verharnte jedoch ebenfalls stark in einem nationalen Problemhorizont und blieb auf das Verhalten der Entscheidungseliten fixiert. Von Ausnahmen abgesehen, waren kritische historische Untersuchungen darauf angelegt, die heroisierten Ikonen des nationalen Widerstands zu entthronen und die analytischen Scheinwerfer auf die «negativen Helden» einer Anpassung der Schweiz an das nationalsozialistische Deutschland zu richten. Das Schicksal und die Sicht der Opfer des NS-Regimes blieben auch in diesen Darstellungen zu schwach belichtet.¹²

Dies hängt vor allem damit zusammen, dass sich die historischen Erkenntnisinteressen und Fragestellungen in der Schweiz weit stärker auf den Krieg und die Kriegswirtschaft als auf den Holocaust richteten. Auf eine paradoxe Weise wurde reproduziert, was schon damals die Öffentlichkeit prägte: Obwohl man ab 1942 in der Schweiz über die Massenverbrechen im nationalsozialistischen Machtbereich informiert sein konnte, bestand erst nach der Befreiung Gewissheit über das industrielle Ausmass und die administrative Systematik der Vernichtung. Dennoch stellte man kaum Zusammenhänge zwischen den Flüchtlingen, die in der Schweiz Zuflucht suchten, und diesen Verfolgungs- und Vernichtungsaktionen her.¹³ Diese Bruchstelle finden wir auch in der Geschichtsschreibung, die erst seit den sechziger Jahren – im Zusammenhang mit dem Eichmann-Prozess und den Auschwitz-Prozessen – ein moralisch fundiertes Interesse am Holocaust entwickelte. Dies hätte eine kritische Auseinandersetzung mit allen Formen der Zusammenarbeit und des Austauschs zwischen der Schweiz und dem nationalsozialistischen Deutschland auslösen müssen. Die kritische Antithese zur staatslegitimierenden Nationalgeschichtsschreibung strebte genau dies an, blieb jedoch auf ideologische Affinitäten und wirtschaftliche Austauschbeziehungen zwischen der Schweiz und dem NS-Regime fixiert. Damit hielt sie den Eliten des Landes einen Spiegel vor, in dem

sich diese weder erkennen konnten noch wollten. So sehr diese «Rückkehr des Verdrängten» auch den Holocaust als Problem der Schweizer Geschichte ins Bewusstsein rückte, so sehr wiesen insbesondere Studien zu den deutsch-schweizerischen Finanzbeziehungen, zum Bankensystem und zum Industriesektor einen blinden Fleck auf: die konkrete Geschichte der Opfer des Holocaust, der Verbleib von Vermögenswerten, die von schweizerischen Banken und Versicherungen entweder vor 1945 den NS-Behörden ausgehändigt oder die nach 1945 «liegenblieben» und «nachrichtenlos» waren oder gemacht wurden.

1.2 Forschungsschwerpunkte, Fragestellungen, Arbeitsphasen

«Denn eine klare Fragestellung ist das erste Gebot jeder echten Geschichtsforschung», schrieb der französische Historiker Marc Bloch.¹⁴ Die folgenden Ausführungen zeigen, in welchen Untersuchungskontexten die UEK ihre Forschungsarbeit situiert hat und von welchen Fragestellungen sie sich leiten liess.

Untersuchungskontext und Fragestellungen

Wir haben versucht, zwei Forschungskontexte aufeinander zu beziehen: jenen des Holocaust und jenen des Zweiten Weltkriegs. Dabei interessiert uns weniger die Frage, inwieweit der Krieg den staatlich organisierten Massenmord unter Hitler erst ermöglichte, sondern wir befassen uns mit den Reaktionen der Schweiz auf diese doppelte Katastrophe und mit der Frage, inwiefern sie darin involviert war. Eine historische Darstellung, welche den Holocaust integriert, führt zu anderen Interpretationen als eine, die sich auf die Herausforderungen des Kriegs beschränkt. Was die Kriegsjahre betrifft, so herrschte in der Schweiz die Meinung vor, man habe die Bewährungsprobe bestanden. Demgegenüber rief die Frage, was denn die Schweiz mit dem Holocaust zu tun gehabt haben könnte, beträchtliche Irritation und in den meisten Fällen perplexen Abwehr hervor. Es ist nicht einfach, diesen Zusammenhang angemessen zu klären, doch die Untersuchung des Umgangs mit Flüchtlingen und dem Eigentum von Opfern des NS-Regimes verweist zweifellos auf diesen Untersuchungskontext. Bei ihrem Arbeitsbeginn Anfang 1997 stellte die UEK fest, dass die schweizerische Geschichtsschreibung, die sich mit der Zeit des Nationalsozialismus befasste, stark auf den Kriegskontext ausgerichtet war. Ob sie sich nun staatsaffirmativ oder gesellschaftskritisch verstand: Die Frage, wie die Schweiz auf das durch das NS-Regime geschaffene Unrecht reagiert hat, konzentrierte sich weit stärker auf die Entscheidungsträger (die im einen Falle eher geschont, im andern kritisiert wurden) als auf die Opfer des Holocaust und die damit zusammenhängende Restitutionsproblematik. Es wurde kaum gefragt, weshalb

in der Schweiz so starke Widerstände gegen eine in das Privatrecht und die Privatrechtspraxis intervenierende Gesetzgebung zum Schutz der NS-Opfer vorhanden waren. Bei den Untersuchungen zum Washingtoner Abkommen vom Mai 1946 und bei der Analyse der sich bis 1952 hinziehenden Abwicklung der Vertragsbestimmungen über die deutschen Guthaben in der Schweiz fand die Opferperspektive ebenfalls nur am Rande Beachtung. So blieb insbesondere die Tatsache unerwähnt, dass die Schweiz eine unpublizierte und dann nicht eingehaltene Erklärung abgegeben hatte, die Frage der auf ihrem Territorium vorhandenen «Guthaben von verstorbenen und erbenlosen Nazi-Opfern» wohlwollend zu prüfen.¹⁵ Ansätze zu einer international vergleichenden Analyse der Nachkriegs-Raubgutgesetzgebungen in verschiedenen Ländern sind nicht vorhanden. Es fehlen auch Recherchen zur Beteiligung von Schweizer Unternehmen an der «Arisierung» der deutschen Wirtschaft und über die Geschäftspolitik der schweizerischen Assekuranz im «Dritten Reich». Dem nach vielen gescheiterten Anläufen in Kraft gesetzten «Meldebeschluss» von 1962, der – nach den Worten des Bundesrats – den Verdacht entkräften sollte, die Schweiz habe «sich an den Vermögen der Opfer verabscheuungswürdiger Ereignisse bereichern [...] wollen»,¹⁶ wurde ebenfalls keine historische Untersuchung gewidmet – dies obwohl klar war, dass damit bezüglich der Eigentumsansprüche von Holocaust-Opfern keine tragfähige Lösung gefunden werden konnte. Die Formulierung des Mandats an die UEK berücksichtigte diese Mängel. Dieser Forschungsstand bestärkte die UEK in ihrem Bestreben, sich stärker auf eine Opferperspektive zu konzentrieren. Daraus ergibt sich ein erster Fragenkomplex, der um Persönlichkeitsrechte, Eigentumsschutz und Restitution kreist. Die beiden ersten Berichte – der Zwischenbericht zu den Goldtransaktionen und derjenige zu den Flüchtlingen – beschränkten sich nicht auf den Umgang der Schweiz mit beraubten Menschen und geraubten Gütern, sondern verfolgten die Spuren des Unrechts und des Verbrechens in das «Dritte Reich» hinein. Im Rahmen der moralisch aufgeladenen Problematik der wirtschaftlichen Kooperation helvetischer Banken, Versicherungen, Industriefirmen, Finanzintermediäre, Politiker und Armeefunktionäre mit dem NS-Regime stellt sich die grundlegende Frage nach dem Umgang schweizerischer Akteure mit den Opfern des Nationalsozialismus und mit deren Eigentum. Wurden die Rechte dieser Menschen respektiert, behielten ihre *property rights* ihre Gültigkeit? Wie machten sich Gerechtigkeitsnormen und elementare Rechtsgrundsätze, die als *ordre public* bezeichnet werden, im Umgang mit Verfolgten und Beraubten bemerkbar? Wie nutzten die Unternehmen den Spielraum, den sie im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung besaßen? Inwieweit setzten sich partikuläre Interessen durch, welche die privatrechtliche Kontinuität für die Abwehr einer Sonderregelung nutzten, die es überhaupt erst ermöglicht hätte,

die «nachrichtenlos» gemachten Vermögen der Ermordeten und überlebenden Opfer zu restituieren – durch Auszahlung an überlebende Familienangehörige, an Verwandte oder an Organisationen, die im Namen der Opfer als legitime Ansprechpartner der Vermögensverwalter auftraten? In welchem Verhältnis befanden sich dabei Privatunternehmen, wirtschaftliche Interessenverbände, staatliche Verwaltung und politische Behörden? Hätte der Staat aktiv werden müssen, und hätte er nicht die legitimen Eigentümer und ihre Erben ausfindig machen oder – sofern solche fehlten – die Opferorganisationen unterstützen müssen? Oder kam ihm nur eine subsidiäre Rolle zu? Waren schweizerische Unternehmen, die sich mit dem NS-Regime arrangierten, überhaupt Ansprechpartner für Restitutionsforderungen, oder hatten sich diese nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 an den deutschen Staat zu richten, der die Rechtsnachfolge des «Dritten Reichs» antrat und damit auch für umfassende Wiedergutmachung zuständig war? Diese Fragen beziehen sich vor allem auf die Nachkriegszeit; auf den gesellschaftlichen Wandel, auf die Entwicklung der politischen Institutionen und die Veränderung von Rechtsvorstellungen in der Schweiz. Alle diese Prozesse lassen sich nicht in einem isolierten nationalen Kontext analysieren; deshalb wird auch immer wieder ein Zugang gewählt, der den «Fall Schweiz» mit anderen Ländern und internationalen Tendenzen vergleichen lässt.

In diesem Zusammenhang ist – als zweiter Fragenkomplex – das Wissen relevant. Die Untersuchung des damaligen Wissensstands ist gleich in mehrfacher Hinsicht bedeutsam. Erstens beinhaltet sie die Frage nach Entscheidungsalternativen und Handlungsspielräumen. Wer viel weiss, erkennt mehr Möglichkeiten, setzt andere Prioritäten, sieht sich vielleicht genötigt, aufgrund einer Ausnahmesituation vom *business as usual* abzuweichen, besondere Vorsichtsmassnahmen einzuhalten oder bestimmte Handlungen zu unterlassen. Zweitens ist die Frage des Wissens mit jener nach der Verantwortung verbunden. Wer über begangenes Unrecht und über gegenwärtige Verbrechen informiert ist, wird auf andere Weise mit einem existentiellen moralischen Problem konfrontiert als jemand, der nichts weiss oder nichts wissen kann. Die Aufnahme oder Ablehnung von Flüchtlingen, die Transaktionen mit konfisziertem und geraubtem Gold, der Handel mit Raubgütern (Wertpapieren, Kunstwerken, Schmuckstücken, Briefmarken, Bargeld), die Auszahlung von Versicherungsansprüchen an den Fiskus des «Dritten Reichs» auf Kosten der Policeninhaber, die Abtretung von Bankguthaben an den deutschen Staat, die Übernahme von zwangse enteigneten oder zu tiefen Preisen gehandelten Unternehmensaktiven im Zuge des «Arisierungs»-Prozesses: Je nach Wissensstand sind solche Handlungen unterschiedlich zu beurteilen. Was konnte, was sollte, was musste man wissen?

Der Erwerb von Wissen ist ein dynamischer Prozess, der von der politischen Kultur eines Landes abhängig und mit den in bestimmten sozialmoralischen Milieus vorherrschenden Mentalitäten verbunden ist. Wissen ist nicht eine feste Grösse, sondern das Resultat der Sorge um andere und einer Bereitschaft zum Wagnis; das Ergebnis einer moralischen Anstrengung. Wer sensibel ist für Ungerechtigkeiten, wird rascher Zugang zu entscheidenden Informationen finden und diese in Handlungen umsetzen als jemand, der sich in seinem Alltag nicht durch moralische Probleme irritieren lassen möchte. Wissen entsteht so in steter Auseinandersetzung mit Handeln – und Nichtwissen hängt umgekehrt mit einer mentalen Disposition zusammen, die einem Engagement ausweichen will. Damit ist die Frage aufgeworfen, wie mit diesem Wissen umgegangen wird: Wenn eine schreckliche Meldung auftaucht, gibt es Menschen, die ihr Glauben schenken, weil sie davon ausgehen, dass dem Regime, aus dem die Nachricht stammt, so etwas zuzutrauen ist. Andere neigen aufgrund abweichender Erfahrungen dazu, dieselbe Information als Greuelpropaganda im Rahmen der psychologischen Kriegführung zu werten. Ein weiterer Aspekt ist die Antizipierung von Wissen. Wenn im Rückblick klar wird, worauf die Entwicklung hinausläuft, wird man sagen, dass «man es schon immer gewusst» (oder zumindest geahnt) habe. Diese Unbestimmtheit wiederum rückt die Frage nach dem Zeitpunkt des Wissens ins Zentrum: Von welchem Moment an waren Informationen überhaupt verfügbar, über welche Kanäle wurden sie verbreitet, und inwiefern wurden sie zensiert? Was konnte man 1933 oder 1938 über die Verfolgung von Juden und anderen «rassisch minderwertigen» oder missliebigen Gruppen wissen? Welche Informationen zirkulierten zu welchem Zeitpunkt und in welchen Kreisen über die systematisch organisierten Beraubungen und über die Vernichtungslager? Sind Entscheidungsträger, die nichts wussten (weil sie nichts wissen wollten), vergleichbar mit jenen, die informiert waren und wider besseres Wissen handelten?

Der dritte Fragenkomplex ist breiter gefasst. Hier geht es um die Rechtfertigungsgründe, die aus der Lage der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1945 hergeleitet werden. Welcher Art war der Druck des nationalsozialistischen Regimes? Mit welchen Herausforderungen sah sich die Schweiz konfrontiert, und wie hat sie sich diesen gestellt? Wie hängen die Abschreckung in der Flüchtlingspolitik und die Durchlässigkeit der Grenzen im wirtschaftlichen Bereich zusammen? Eine Analyse, die auf solchen Fragen basiert, muss den Willen zum Widerstand und die Bereitschaft zur Anpassung gleichermaßen integrieren, wobei die begriffliche Unterscheidung zwischen Akkommodation und Kooperation wichtig wird, welche einen starren Gegensatz von «guten» und «schlechten» Haltungen durchbricht und der Widersprüchlichkeit der Situation angemessen ist. Aus einer Doppelperspektive ist zu fragen, wie die Schweiz es

verstand, die Kooperation mit der Macht, von der die Bedrohung ausging, mit einer Landesverteidigung zu kombinieren, die gegen diese Bedrohung gerichtet war.¹⁷ Wie wurde unter diesen Bedingungen die staatspolitische Maxime der Neutralität interpretiert und instrumentalisiert?

Welche Rolle spielte die Tatsache, dass die Schweiz für das «Dritte Reich» in finanzieller und industrieller Hinsicht nützlich war? Lässt sich ein solches Nutzenkalkül, welches durch die Androhung eines hohen «Eintrittspreises» und hoher «Aufenthaltskosten» für eine Invasionsarmee durch die militärische Verteidigung ergänzt wurde, überhaupt berechnen? Wie funktionierten die «dissuasive Perzeption» und die «dissuasive Kommunikation»,¹⁸ die auf der Einsicht basierten, dass sich die mittels Nutzen und Abwehr erzielte «Abhaltewirkung» (das heisst der Dissuasionseffekt) nicht aus den schweizerischen Absichten, sondern aus deren Wahrnehmung durch den potentiellen Angreifer ergab? Daran schliesst sich die Frage, welche Auswirkungen dieses komplexe Mischverhältnis von Anpassung und Widerstand auf die Einstellung Einzelner, die Erinnerungskultur verschiedener sozialer Gruppen und das kollektive Gedächtnis der Nation hatte.¹⁹

In allen drei Fragenkomplexen stellt sich das grundlegende Problem, nach welchen Massstäben eine Bewertung historischer Vorgänge zu geschehen hat. Die Debatte über den Umgang der Schweiz mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkriegs bewegte sich in einem dichotomen Spannungsfeld: Seit dem Einsetzen des modernen Staatsbildungsprozesses und seit dem Aufstieg der Nation als eines Kollektivs mit starkem Wir-Bewusstsein gehört die Annahme, dass der Zweck – Bestandessicherung und Selbstbehauptung – die Mittel heilige, zum eisernen Verhaltensrepertoire der *Staatsräson*. Beim modernen Nationalstaat geht es um Souveränitätsbehauptung, Erhaltung der Unabhängigkeit und Machtsicherung, nicht selten auch um Machtsteigerung. Die Rückbindung des Nationalstaats an universalistische Werte und die Menschenrechte wird in diesem zweipoligen Argumentationsmodell dagegen in den Bereich der *Staatsmoral* verwiesen: Während es in normalen Zeiten für alle Staaten eine gemeinsame Verpflichtung gebe, ihre Beziehungen zu zivilisieren und zu verrechtlichen, müsse im Zeichen einer gewaltsamen Bedrohung das Notrecht nach innen und die Selbstbehauptung nach aussen zur Geltung kommen. Es sei – so das häufig gehörte Argument – geradezu unverantwortlich, sich angesichts akuter Gefahr um Werte zu kümmern, die der Gegner nie einhalten würde, und damit im einseitigen und deshalb naiven Glauben an das Wahre, Gute und Schöne jene durch die Verfassung abgesicherte institutionelle Struktur der Zerstörung anheimzustellen, welche die Freiheit und Demokratie überhaupt erst ermöglicht. Auch die bisherige Diskussion über die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs hat meistens nicht aus diesem Dilemma zwischen

Staatsräson und Staatsmoral oder zwischen nationalem Interesse und Menschen- sowie Freiheitsrechten herausgefunden.

Historischer Forschungsstand

Das Bemühen um historische Aufarbeitung begann mit einer von der Regierung in Auftrag gegebenen Studie über die Flüchtlingspolitik des Bundes. Als der von alt Regierungsrat Carl Ludwig (Basel) erstellte Bericht 1957 erschien, löste er eine kurze Diskussion aus, blieb aber ohne nachhaltige Wirkung.²⁰ Auch der nächste Anstoss für eine Auseinandersetzung kam wiederum von oben. 1962, im selben Jahr, in dem der «Meldebeschluss» für «nachrichtenlose Konten» verabschiedet worden war, erteilte die Landesregierung dem Historiker Edgar Bonjour den Auftrag, im Alleingang eine grosse Untersuchung zur schweizerischen Neutralität anzufertigen. Dies war insofern ein wichtiger Durchbruch, als zuvor mit einiger Systematik und auf höchster Ebene versucht worden war, die neutralitätspolitisch als problematisch empfundenen Absprachen zwischen General Guisan und dem französischen Generalstab zu verschweigen. Dadurch war die historische Forschung über den Zweiten Weltkrieg insgesamt während mehr als eines Jahrzehnts blockiert.²¹ Danach entstand in rascher Kadenz eine ganze Reihe von Untersuchungen, die einerseits das gängige «reduktzentrierte» Geschichtsbild verfestigten, andererseits neue Debatten auslösten. Als Edgar Bonjour zu Beginn der siebziger Jahre seinen mehrbändigen Bericht publizierte, beeindruckte er damit auch seine Kritiker und stieg alsbald zum *Grand Old Man* der schweizerischen Zeitgeschichte auf.²² Auch bei ihm zeigte sich noch der Hang, die Phänomene der Anpassung der Schweiz an das «Dritte Reich» auf einige Sündenböcke zu reduzieren, seien dies nun die Promotoren der «Eingabe der 200»²³ oder Heinrich Rothmund, Hans Frölicher, Marcel Pilet-Golaz und andere. Seit den siebziger Jahren machte sich die geschichtswissenschaftliche Forschung verstärkt daran, Tabuzonen und ausgeblendeten Problemkomplexen Aufmerksamkeit zu schenken. Eine ganze Reihe von Studien korrigierte das Bild, das man sich bisher von der Bedrohungslage in den Kriegsjahren gemacht hatte. Zum einen wurde darauf hingewiesen, dass Hitler sich einigermassen moderat über die Schweiz geäußert hat; zum andern wurde der hohe Stellenwert der militärischen Landesverteidigung durch ein komplexeres Verständnis von «nationaler Sicherheit» relativiert, das auch die wirtschaftlichen Austauschbeziehungen und die finanziellen Dienstleistungen – insbesondere die Gold- und Devisentransaktionen – berücksichtigte. Auch bei der Bewertung herausragender Persönlichkeiten wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen; General Henri Guisan erwies sich bei näherer Betrachtung als facettenreicher, als die mythische Verklärung dies wahrhaben

wollte. Mitte der achtziger Jahre setzte eine weitere Publikationswelle ein, die sich – mit neuen Schwerpunkten – in die neunziger Jahre hineinzog.²⁴

Die reichhaltige Forschungsliteratur konnte nicht verhindern, dass während der Debatte, die Mitte der neunziger Jahre aufbrach, mitunter groteske Fehlleistungen produziert wurden. Was die Goldtransaktionen betrifft, so erwiesen sich die Medienmeldungen bald als Neuaufmachung von Vorgängen, die seit den ausgehenden siebziger Jahren in den Grundzügen beschrieben und 1985 von Werner Rings in einem Buch minutiös dargestellt worden waren.²⁵ Über die Frage, in welchem Umfang die Opfer oder Überlebenden des Holocaust Vermögenswerte in die Schweiz gebracht hatten und welchen Weg diese anschliessend nahmen, gab es hingegen ebensowenig fundierte Untersuchungen wie über die ganze Restitutionsproblematik. Dies schuf gute Bedingungen für Sensationsmeldungen über die Höhe der «nachrichtenlosen Vermögen» und für weitere Spekulationen. Jacques Picard hatte diesen Mangel 1993 zum ersten Mal ernsthaft thematisiert;²⁶ ein 1997 publizierter Bericht von Peter Hug und Marc Perrenoud brachte dann eine ganze Reihe zusätzlicher Erkenntnisse.²⁷

Im Mai 1997 erschien der im Auftrag der US-Regierung erstellte Eizenstat-Bericht, der in der Schweiz vor allem aufgrund der darin aufgestellten Kriegsverlängerungsthese und der Qualifizierung der Schweiz als finanztechnisches Nervenzentrum einer effizienten Gold- und Kapitaldrehscheibe für Aufregung sorgte.²⁸ Von den 205 Seiten des Berichts ist allerdings weniger als ein Viertel den Kriegsjahren gewidmet; der Schwerpunkt der Untersuchung liegt deutlich auf der Nachkriegszeit, wobei nicht nur die Haltung der Schweiz, sondern auch jene der USA thematisiert wird. Der Bericht vertritt die Auffassung, die Schweiz habe unter dem Vorzeichen des *business as usual* eine Unterstützung für die Kriegsmaschinerie des NS-Regimes geleistet, die über das hinausging, was man von einem neutralen Land hätte erwarten können.²⁹ Sie zähle zu jenen Ländern, die mit ihren Finanzoperationen «halfen, das NS-Regime zu stützen und dessen Kriegsanstrengungen zu verlängern»; das Kriegsende habe sie als «eine der reichsten Nationen Europas» erlebt.³⁰ Der Bericht brachte insgesamt keine sensationellen neuen Ergebnisse, sondern trug dort, wo er aus den Quellen gearbeitet war, zu einem differenzierteren Verständnis von Vorgängen bei, die im Grundriss bereits bekannt waren. Anlass zu neuen Forschungsanstrengungen bot hingegen der Hinweis auf das «Totengold», das in den Goldsendungen der Deutschen Reichsbank an die Schweizerische Nationalbank enthalten war. In der Gesamtbeurteilung des Eizenstat-Berichts kommt dann wieder eine spezifisch amerikanische Wahrnehmung der Neutralität zum Ausdruck. Wie andere Untersuchungen gezeigt haben, waren die schweizerische und die US-Konzeption der Neutralität tatsächlich auf Gegenkurs geraten. Während sich die Schweiz zunehmend auf ihr neutrales Credo zurückzog (was eine dem *courant*

normal widersprechende wirtschaftliche Kollaboration mit NS-Deutschland nicht ausschloss), brachen die USA 1941 aus jener isolationistischen Haltung aus, die sie nach dem Ersten Weltkrieg noch daran gehindert hatte, dem Völkerbund beizutreten. In diesem Bereich der aussenpolitischen Entwicklungen gab es somit beträchtliche, über Jahrzehnte hinweg kultivierte Divergenzen und Missverständnisse zwischen den USA und der Schweiz, die dann im zweiten Eizenstat-Bericht vom Juni 1998 aufgrund einer stärker multilateralen Sichtweise und des Vergleichs mit dem Verhalten anderer Länder etwas in den Hintergrund gerückt sind.

Das Verhältnis zwischen Geschichts- und Rechtswissenschaft

Die UEK erhielt den Auftrag, eine historische und eine rechtliche Beurteilung der von ihr untersuchten Vorgänge vorzunehmen. Sie versteht sich allerdings nicht als eine der Gerichtsbarkeit nachgebildete «Geschichtsbarekeit», sondern als ein geschichtswissenschaftliches Projekt, das Interpretationen vorlegt und Bewertungen vornimmt, jedoch keine Urteile fällt. Um so wichtiger ist es, die Beziehungen zwischen Geschichtsschreibung und Rechtswissenschaft beziehungsweise Rechtsgeschichte zu klären. Dabei zeigt sich, dass historische Analyse und juristische Expertise auf ganz unterschiedliche Weise verbunden werden können, wobei immer auch das Verhältnis von Recht und Politik zur Diskussion steht. Das Recht kann, erstens, Instrument der politischen Gestaltung sein. Es kann, zweitens, als Spiegel der gesellschaftlichen Wirklichkeit betrachtet werden, und es umfasst, drittens, auch «höheres Recht», das heisst, es bezieht sich seiner Natur nach auf universelle Massstäbe, nach denen das «einfache Recht» zu beurteilen ist.

Eine wichtige immanente Funktion der Rechtswissenschaft für die historische Arbeit besteht in ihrer «applikativen» Rolle nach dem Grundsatz «Da mihi facta, dabo tibi ius» (Gib mir die Fakten, ich kläre die Rechtslage). Der Jurist trägt damit wesentlich zur Versachlichung bei, indem er damalige Rechtsnormen (*lex lata*) rekonstruiert und sie nicht mit blossen Rechtsprojekten (*lex ferenda*) oder dem späteren Recht (*lex posterior*) vermengt. Er unternimmt es, Sachlagen so zu beurteilen, wie ein damaliger Richter diese beurteilt hätte. Mit andern Worten: Es würde den Grundsätzen des intertemporalen Rechts widersprechen, Vorgänge, die sich im Zweiten Weltkrieg abspielten, nach Prinzipien und Regeln zu beurteilen, die erst viel später rechtliche Geltung erlangten.

Ebenso interessant ist es jedoch zu untersuchen, ob und in welcher Weise das Recht den «Zeitgeist» und die dominanten Faktoren von Politik und Wirtschaft in sich aufgenommen und reflektiert hat. Vermochten – und wenn ja: bis zu welchem Grad – nationalsozialistische Denkformen Recht und Rechtssprache in der Schweiz zu prägen oder gar zu «imprägnieren»? Damit ist die Frage

verbunden, inwieweit die Rechtsordnung selbst Massstäbe «richtigen Rechts» enthält und diese eine gestaltende Wirkung entfalten können. Bewährte sich die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates? Setzte sie sich als Sicherungs- und Steuerungsfaktor einer legitimen politischen und gesellschaftlichen Ordnung durch? Richtete sie sich nach höheren Gerechtigkeitswerten, wie sie etwa vom deutschen Rechtsphilosophen Gustav Radbruch nach dem Zweiten Weltkrieg dem bis dahin vorherrschenden Rechtspositivismus entgegengehalten und von der deutschen Rechtsordnung übernommen wurden? War sie einem neuen Völkerrecht verpflichtet, das sich gerade als Reaktion auf das NS-Unrecht zum Kriterium der Legitimität moderner staatlicher Rechtsordnung entwickelt hat?³¹ Diese Fragen machen auch deutlich, dass für das NS-Regime ein rechtspositivistischer Relativismus, der die Nichthintergebarkeit der gesetzten Normen voraussetzt, eine «strafjuristische Privilegierung staatsverstärkter Kriminalität»³² zur Folge hat.

Rechtsgeschichte strebt danach, die Bedeutung der Rechtsnormen und der Rechtspraxis in einem gesellschaftlichen Entwicklungszusammenhang zu untersuchen. Deswegen vergisst sie aber nicht, dass es spezifische Wirkungsweisen, Steuerungskapazitäten, Resistenzen und Eigendynamiken des Rechts gibt, die sich nicht in einem allgemeingeschichtlichen Kontext auflösen, sondern einer speziellen Analyse bedürfen. Rechtssysteme sind weder blosse Derivate von Macht noch Entitäten *sui generis*, die sich unabhängig von sozialen Kraftfeldern und politischen Konflikten entwickeln. Das Recht weist in der Gesellschaft eine relative Autonomie auf; es stellt einen komplexen soziopolitischen Gestaltungsfaktor dar, der nur durch eine differenzierte rechtshistorische Untersuchung ausgelotet werden kann. Die UEK setzt grundsätzlich bei einem solchen Selbstverständnis von Rechtsgeschichte an.

Die UEK wurde als Historikerkommission konzipiert. Nur eines der Kommissionsmitglieder und einer der rund 25 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist Jurist. Es wurden aber, zur Vertiefung der Problemstellung des historischen Forschungsprogramms, elf Rechtsgutachten eingeholt.³³ Die UEK hat diese rechtswissenschaftlichen Texte veröffentlicht, damit die daran Interessierten die juristische Optik zur Kenntnis nehmen können. Gleichzeitig wurden die zentralen Befunde aus den Rechtsgutachten in die historischen Studien und Forschungsbeiträge einbezogen, um eine mandatsgerechte und auch vom rechtlichen Standpunkt aus angemessene Interpretation vorlegen zu können.

Forschungsprogramm und Arbeitsphasen

Bei der Einsetzung der UEK als einer Ad-hoc-Kommission handelte es sich um einen vorbildlosen Vorgang. Das weitreichende und in rechtlicher Hinsicht ausserordentliche Archivprivileg, das der Kommission die Lösung der gestell-

ten Aufgabe überhaupt ermöglichen sollte, hatte Konsequenzen für die Forschungsorganisation. Es verunmöglichte insbesondere die Integration des Projekts in die Strukturen des Schweizerischen Nationalfonds. Die naheliegende Umsetzungsvariante, den ganzen Aufgabenkomplex in Teilbereiche aufzuschlüsseln und die einzelnen «Module» auf kompetitiver Grundlage auszuschreiben und an jene unabhängigen Forscher(gruppen) zu vergeben, welche die überzeugendsten Projektskizzen einreichten, fiel unter diesen Umständen ausser Betracht. Die Kommission sowie alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Mandatare unterstanden einem strikten Amtsgeheimnis. Was die Inhalte der Forschung betrifft, so werden die Befunde mit der Veröffentlichung der Studien und Beiträge aus der Geheimnispflicht befreit. Daher lag der UEK an einer integralen Veröffentlichung aller Ergebnisse, welche den wissenschaftlichen Qualitätstest bestanden.

Von diesen Rahmenbedingungen hatte die Kommission auszugehen, als sie sich zu Beginn des Jahres 1997 arbeitsorganisatorisch konstituierte. Allgemeine Fragestellungen, die im Zentrum der Forschung zu stehen hatten, waren durch die Definition des Mandats gegeben. Zugleich aber sah man sich mit der grossen Herausforderung konfrontiert: Der Auftrag, die «Wahrheit» über «Umfang und Schicksal von Vermögenswerten» herauszufinden, die zur Zeit des Nationalsozialismus in oder durch die Schweiz transferiert wurden, war Ausdruck einer grossen Ungewissheit, wie es um diese Transaktionen bestellt sei. Welches Ausmass hatten diese, wie wurden sie durchgeführt, welche Rolle spielten verschiedene Unternehmen, Privatpersonen und politische Institutionen? Die mediale Dramatik, die über einige Monate hinweg anhielt, liess ein Knäuel von Fakten und Vermutungen, von berechtigten Ansprüchen und grotesken Verdächtigungen entstehen, das zu entwirren zunächst ein Ding der Unmöglichkeit war. Die UEK mochte aus politischer Sicht eine Massnahme zur Entlastung der Schweiz von gravierenden Vorwürfen sein; in ihrem Selbstverständnis war sie allerdings ein auf fünf Jahre – das heisst bis Ende 2001 – angelegtes und mit vergleichsweise beträchtlichen Ressourcen ausgestattetes wissenschaftliches Forschungsprojekt. Auf ausdrücklichen Wunsch des Bundesrats war sie bereit, sich zunächst mit zwei besonders sensitiven Themen, den Käufen von Raubgold durch die Schweizerische Nationalbank und der schweizerischen Flüchtlingspolitik, zu befassen und hierzu zwei Zwischenberichte zu veröffentlichen. Doch von Anfang an behielt sie ein breiteres Spektrum von Problemen im Auge und konzipierte einen Forschungsplan, welcher der Weitläufigkeit des Untersuchungsgegenstands Rechnung trug. Dabei war klar, dass die UEK nicht der Suche nach einzelnen Vermögenswerten und Anspruchsberechtigten dienen konnte – eine Einsicht, die durch die Recherchierarbeit des Independent Committee of Eminent Persons (ICEP) im

Bankensystem gestützt wurde. Es zeichnete sich rasch das Modell einer Arbeitsteilung ab, gemäss welcher das ICEP (das über weit mehr Finanzmittel und Personal verfügte als die UEK) sich mit individuellen Ansprüchen von Opfern des NS-Regimes und des Holocaust befasste, während die UEK die entsprechenden Zusammenhänge auf einer allgemeineren Ebene untersuchte.

Auf die Ausschreibung von Stellen meldeten sich im Frühjahr 1997 um die 500 Bewerberinnen und Bewerber, was von einem enormen Interesse an diesem Forschungsprojekt zeugte. Zwanzig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Inland und zehn im Ausland nahmen in der Folge die Arbeit auf, die durch die Forschungsleitung koordiniert wurde. Nachdem eine funktionierende Arbeitsstruktur geschaffen war, trieb die Kommission das Projekt auf zwei Ebenen voran: Einerseits setzte eine intensive Erschliessung der stark zerklüfteten Archivlandschaft ein. Angestrebt wurde die Verbindung zwischen einem offenen «Entdeckungsverfahren» durch die Mitarbeiter vor Ort und einer systematischen Erhebung auf dem Korrespondenzweg. Andererseits konkretisierte die UEK ein Forschungskonzept, das im Juni 1997 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde und die thematischen Schwerpunkte erkennbar machte.³⁴ Darin wurden eine Reihe von Untersuchungsfeldern definiert, die von allgemeinen Problemstellungen ausgingen; diese wurden mit Blick auf konkrete Forschungsmöglichkeiten präzisiert, blieben jedoch von ihrer analytischen Tiefe und thematischen Reichweite her noch sehr breit angelegt. Die wichtigsten Stichworte lauteten: internationale Beziehungen, Finanzwirtschaft, Fluchtgelder und Raubgüter, kriegswirtschaftlich relevante Leistungen, Fremden- und Flüchtlingspolitik, kulturelles Gedächtnis und Vergangenheitspolitik nach 1945.

Die fünfjährige Forschungsarbeit verlief in mehreren Phasen, in denen unterschiedliche Arbeitsprozesse zeitlich wie sachlich ineinandergriffen. Am Anfang stand eine breite, an zahlreichen Fragestellungen und Hypothesen orientierte quellenmässige Erkundung des gesamten Untersuchungsfelds. Ab Mitte 1997 wurde die Forschung durch die Bildung fester Arbeitsteams und die Benennung entsprechender Forschungsziele organisiert. Eine wichtige Zäsur setzte der Beschluss der Kommission, die Ergebnisse dieses Forschungsprozesses zu veröffentlichen und nicht lediglich als interne Arbeitspapiere für den Schlussbericht zu verwenden. Dies bot den Teams die Möglichkeit, die Resultate ihrer Arbeit zu publizieren, sofern sie dem von der Kommission zu prüfenden wissenschaftlichen Qualitätsstandard genügen konnten. Seit Herbst 1998 konkretisierte sich ein Publikationsprogramm mit siebzehn Studien, sechs kürzeren Beiträgen zur Forschung sowie zwei Sammelbänden zu rechtshistorischen Fragen. Die Aufgabe der Kommission lag in der Begleitung dieses Arbeitsprozesses beziehungsweise in der Unterstützung der Teams durch zugeordnete

«Paten», was wertvolle Diskussionen um die wissenschaftlichen Ansprüche und eine Konzentration auf das Machbare auslöste.

Angesichts der zahlreichen – aus wissenschaftlicher Perspektive höchst attraktiven – Möglichkeiten, die sich bei zunehmender Übersicht über die Quellenlage und steigendem Kenntnisstand erschlossen, stellte sich die Notwendigkeit der Auswahl. Um ein Beispiel zu geben: Wir konnten für die Industrie nicht gleichzeitig und umfassend Studien über die Chemie- und Pharmabranche, die Maschinenindustrie, die Nahrungsmittelherstellung, die Textilunternehmen und andere Bereiche an die Hand nehmen. Daher konzentrierten wir uns auf ein exemplarisches Vorgehen anhand ausgewählter Branchen und zentraler Fragen des Mandats – vor allem jener nach Zwangsarbeit oder finanziellen Transferleistungen. Dies ging ebenso auf pragmatische Überlegungen, wie etwa die der Archivlage, zurück wie auf die Bedeutung der betreffenden Firmen oder Branchen für die Exportwirtschaft. Zudem legte die zeitintensive Arbeit über die Goldtransaktionen und die Flüchtlingspolitik (mitsamt mehreren 1999 publizierten Beiheften) den Verzicht auf einzelne Forschungsdossiers nahe. Nicht weiter verfolgt wurden die ursprünglich ins Auge gefassten Projekte «Eliten und Ideologie», «Opferschutz» und ein Projekt, das sich auf die Methode der *Oral history* (mündliche Geschichte) gestützt hätte. Allerdings wurden einzelne Themen in Form externer Mandate an Spezialisten vergeben, und es wurden auch vereinzelt neue Themen ins Programm aufgenommen. Namentlich ging zur Klärung diverser rechtlicher Sachverhalte eine Serie von Rechtsgutachten in Auftrag.

Für die arbeitsorganisatorischen und forschungsstrategischen Beschlüsse der Kommission war zudem entscheidend, dass sie vor allem in jenen Bereichen arbeiten wollte, die durch das Archivprivileg neu erschlossen wurden. Im Vordergrund standen somit die Unternehmensarchive der Privatwirtschaft. Wertvolle Hinweise zu Strategie und Transaktionen der Unternehmen fanden sich indes auch in öffentlichen Archiven des In- und Auslandes – etwa in Washington oder in Moskau. Auch war zu überlegen, in welcher Weise die Materialien und Ergebnisse des ICEP nutzbar gemacht werden konnten, als sich dessen Arbeit dem Abschluss näherte. Inwieweit die Unternehmen auch nach Ende 2001 bereit sein werden, Forschern Zugang zu ihren Archiven zu gewähren, war und ist völlig unklar.

Im Frühjahr 2000 nahm eine schon im Vorjahr geplante wissenschaftliche Projektleitung ihre Tätigkeit auf, um die Publikation der Studien vorzubereiten. Diese Aufgabe schloss die Verarbeitung der Kommentare und Gutachten seitens der Kommissionsmitglieder und durch externe Spezialisten sowie allfällige Zusatzrecherchen ein. Auch gingen teilweise umfangreiche Rückmeldungen von Seiten der Unternehmen ein, denen sie betreffende beziehungsweise auf

Material aus ihren Archiven gestützte Studien ganz oder teilweise vorgelegt worden waren. Die entsprechenden Einwände oder Hinweise galt es zu berücksichtigen, soweit sie für angemessen beurteilt wurden. Seit Anfang 2001 kam es zu einer intensiven Zusammenarbeit mit dem für die Publikation der Studien und Beiträge zuständigen Chronos Verlag (Zürich); in drei Tranchen erschienen zwischen August 2001 und März 2002 die Studien und Beiträge. Parallel zu diesem Prozess erfolgte die intensive Arbeit an diesem Schlussbericht, zu dem Ende 1998 eine erste Grobstruktur entworfen worden war und die laufend an den Gang und die Resultate der Forschungen angepasst wurde. Am Zustandekommen dieses Überblickwerks waren sämtliche Kommissionsmitglieder beteiligt.

Die UEK hat in den letzten fünf Jahren ein ebenso faszinierendes wie technisch schwieriges und wissenschaftlich anspruchsvolles Forschungsprojekt zu einem von ungelösten moralischen Fragen und bedrückenden Erkenntnissen überschatteten Themenfeld realisiert. Sie hat nicht nur wichtige Erkenntnisse gewonnen über das «Schicksal von Vermögenswerten», die aus dem Machtbereich des Nationalsozialismus in die Schweiz gelangten oder von dort aus weitervermittelt wurden, sondern sie hat auch versucht, diese mit den menschlichen Schicksalen, um die es letztlich geht, zu vermitteln. Was den «Umfang» dieser Werte betrifft, so ist der Befund lückenhaft geblieben. Sei es, dass die Quellenüberlieferung unvollständig ist, sei es, dass die entsprechenden Transaktionen von vornherein auf Unsichtbarmachung und Verschleierung angelegt waren: Es war in den wenigsten Fällen möglich, zu quantitativen Schätzungen zu gelangen. Die UEK dürfte damit hinsichtlich der im Mandat gestellten Fragen nicht nur die Grenzen ihrer eigenen Forschungsstrategie erreicht, sondern auch das Potential historischer Forschung überhaupt ausgeschöpft haben.

1.3 Quellenüberlieferung und Archivprivileg

Die Fragen, mit denen sich die UEK auseinanderzusetzen hatte, waren schon seit zwei Generationen bekannt. Neu war hingegen der Auftrag zu einer umfassenden Analyse und der Versuch zur theoretischen Konzeptualisierung einer möglichen Antwort. Um dies zu leisten, war nicht nur ein breiter Überblick über den Forschungsstand und die allgemein bekannten Quellenbestände nötig. Vielmehr hatte die UEK auch nach bisher unzugänglichen Materialien zu suchen, die ein neues Licht auf die Untersuchungsgegenstände werfen könnten.

In dieser Hinsicht hatte die UEK eine gute Startposition. Sie verfügte nicht nur über die Ressourcen für eine vertiefte Untersuchung, sondern auch über ausser-

gewöhnliche Kompetenzen bezüglich des Archivzugangs, besonders in der Privatwirtschaft. Artikel 5 des Bundesbeschlusses vom 13. Dezember 1996, der die «Pflicht zur Gewährung der Akteneinsicht» regelt, hält fest, dass sich die vom Untersuchungsmandat betroffenen Privatunternehmen verpflichten, der UEK und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern «Einsicht in alle Akten» zu gewähren und dass diese Pflicht «jeder gesetzlichen und vertraglichen Geheimhaltungspflicht vor[geht]». Offensichtlich galt diese Regel sowohl für öffentliche wie für private Archive; doch der Zugang zu letzteren war deshalb wichtiger, weil viele der hier vorhandenen Quellen bisher für die historische Forschung unzugänglich waren. Gerade diese Dokumente sind aber von hoher Bedeutung, weil sie nicht nur Entscheidungsprozesse, die das Mandat der Kommission zentral betreffen, nachvollziehbar machen, sondern weil sie auch zusätzliche Dimensionen der Gestaltung und Implementierung von Politik eröffnen. Die mit dem Bundesbeschluss von 1996 für die fünfjährige Zeitdauer des UEK-Auftrags rechtlich garantierte Öffnung der Archive war demnach entscheidend für die Umsetzung des Forschungsmandats und sachlich gut begründet. Allerdings war damit auch ein Problem verbunden: Die Öffnung für eine exklusive Gruppe von Forschenden mit einem einmaligen Auftrag läuft einer Grundprämisse wissenschaftlicher Forschung zuwider. Denn um ihre wissenschaftliche Gültigkeit zu fundieren, müssen Resultate nicht nur überprüfbar und nachvollziehbar sein, sondern auch eine Grundlage für weitere Forschungen und für ein vertieftes Verständnis der untersuchten Phänomene bilden können.

Im Wissen um die Bedeutung von Persönlichkeitsrechten und deren restriktiver Wirkung auf die allgemeine Zugänglichkeit von Quellen waren die Kommissionsmitglieder der Ansicht, dass ihr Forschungsarchiv integral erhalten bleiben sollte. Der schweizerische Bundesrat entschied hingegen im Juli 2001 anders und räumte den Unternehmen eine Rücknahmeoption auf die in ihren Archiven gemachten Fotokopien ein. Dies betrifft etwa 12 000 Aktenstücke. So wichtig das Archivprivileg für die UEK war, so wenig kann es garantieren, dass damit über ein halbes Jahrhundert zurückliegende Vorgänge vollständig transparent gemacht werden. Dies hängt damit zusammen, dass auch Unternehmensarchive nur einen Teil der Geschichte und nur eine der möglichen Geschichten erzählen. Erstens existieren keine Quellen, die uns darüber Auskunft geben könnten, was überhaupt niedergeschrieben wurde und noch heute als Dokument greifbar ist. Tagelange Sitzungen sind in vielen Fällen nur einige knappe Sätze wert, die uns über Beschlüsse informieren. Meinungsunterschiede und Kontroversen hinterliessen meistens keine Spuren auf dem Papier; dasselbe gilt für Gespräche in der Lobby, Telefonanrufe oder einen Gedankenaustausch bei einer zufälligen Begegnung. Je vertraulicher Angelegenheiten

waren, desto weniger wurden sie schriftlich festgehalten. Zweitens existieren in Unternehmen unbewusste Kriterien, die sich entscheidend darauf auswirken, was aufbewahrt werden soll und was nicht. Drittens dienten die Dokumente, die wir als historische Quellen auswerteten, bestimmten Interessen und Zwecken. Weit davon entfernt, eine «neutrale» Darstellung von Ereignissen zu geben, situieren sie Tatsachen in einer bestimmten Perspektive und laden sie so mit Bedeutungen auf, die wiederum – implizit oder explizit – eine bestimmte Interpretation nahelegen. Aus diesen relativierenden Einsichten kann allerdings nicht gefolgert werden, der Zugang zu Unternehmensarchiven sei von geringem Wert; im Gegenteil: Nur durch die Benutzung dieser Quellenbestände gelingt es, unternehmerische Entscheidungsprozesse nachzuvollziehen und zu einer komplexeren und zugleich differenzierteren Interpretation der historischen Entwicklung zu gelangen. Immer ist dabei die Verschränkung unterschiedlicher Perspektiven wichtig, wie sie paradigmatisch anhand der Affäre um die Finanzholding Interhandel dargestellt werden kann.³⁵ Hier zeigt sich, wie stark die schweizerischen, die deutschen und die US-amerikanischen Quellen durch ein je spezifisches Deutungsmuster gefärbt waren, was zu zahlreichen Divergenzen und unterschiedlichen Interessenallianzen geführt hat. Ein Versuch, die Zusammenhänge auf der Grundlage von Unternehmensquellen zu erforschen, führte zur ernüchternden Erkenntnis: Die Schweizerische Bankgesellschaft, in deren Besitz der Interhandel-Aktenbestand nach der Übernahme der Firma Mitte der sechziger Jahre gelangte, hatte im Jahre 1994 zirka 90% des gesamten überlieferten Materials vernichtet. Was in den Archiven der Bank übrigblieb, gewährleistete dann allerdings zusammen mit weiteren Quellen aus privaten und öffentlichen Archiven des In- und Auslands eine plausible Rekonstruktion der Vorgänge.

Zugleich regt diese Erfahrung auch zur Skepsis an. Es ist bekannt und unvermeidlich, dass sowohl private wie öffentliche Archive routinemässig – und hin und wieder auch gezielt – Quellen vernichten. Was die öffentlichen Einrichtungen und die Bundesbehörden in der Schweiz betrifft, so ist der Umgang mit den von Verwaltung und Behörden abgelieferten Dokumenten einigermaßen transparent und der Archivzugang einheitlich auf gesetzlicher Grundlage geregelt. Vieles, was die Verwaltung an Papier produziert hat, wurde vernichtet, doch zentrale Bereiche sind gut dokumentiert. Die ausländischen National- und Staatsarchive in Washington, London und Moskau, welche Unterlagen aufbewahren, die von den Siegermächten aus Deutschland mitgebracht wurden, weisen unterschiedliche und fragmentarische, jedoch unverzichtbare Bestände auf; so wäre es kaum möglich gewesen, den Bericht über die Goldtransaktionen zwischen Schweizer Banken und der Deutschen Reichsbank zu verfassen, hätten nicht zahlreiche, eine minutiöse Zusammenstellung

der Goldlieferungen ermöglichende deutsche Dokumente (die nach 1945 mikroverfilmt wurden) zur Verfügung gestanden. Diese Quellenbasis war um so wertvoller, als die entsprechenden Originalmaterialien später in der Bundesrepublik Deutschland vernichtet wurden oder zumindest nicht mehr greifbar sind.

In den schweizerischen Unternehmensarchiven herrschten sehr disparate Zustände. Es ist unmöglich, dass ein Unternehmen den auf komplexen innerbetrieblichen Informationsabläufen beruhenden Papierausstoss im Massstab eins zu eins in ein Archiv überführt. Als rechtliche Voraussetzung schreibt die schweizerische Aktiengesetzgebung vor, die laufenden Geschäftsunterlagen während einer Frist von zehn Jahren aufzubewahren. Danach kann alles Material liquidiert werden. Liegt es überhaupt im Interesse einer Firma, für die historische Selbstdarstellung und die Corporate Identity nicht unmittelbar relevante Quellen auf längere Frist aufzubewahren? Gibt es umgekehrt das Bemühen um eine Dokumentation, die weit über die gesetzlichen Ansprüche hinausgeht? Diesbezüglich zeigten sich erhebliche Bewertungsunterschiede und eine entsprechende Bandbreite der Überlieferung. Banken, Versicherungen und Industriefirmen, die funktional und von der Grössenordnung her durchaus miteinander vergleichbar sind, weisen bei der Archivierung oft ganz unterschiedliche Muster und Verhaltensweisen auf.³⁶

Die Aktenaufbewahrung wurde während der vergangenen Jahrzehnte auch durch das beschleunigte Wirtschaftswachstum und den technisch-arbeitsorganisatorischen Wandel erschwert. Fusionen und Übernahmen führten entweder zu geplanter Aktenvernichtung oder unbemerkten Verlusten von Materialien, während die Diffusion digitaler Datenverarbeitung und der Trend zur Senkung von Verwaltungskosten zur Vernachlässigung der Supportstrukturen von Unternehmen wie Bibliotheken und Archiven führen kann. Dies heisst, dass die Quellenüberlieferung äusserst lückenhaft ist und der Zugang zu dem, was übriggeblieben ist, erschwert wird. Viele Archivmaterialien wurden ohne Indexierung einfach gestapelt, die Bewirtschaftung der Findmittel wurde abgebrochen oder reduziert, und das Gedächtnis des Unternehmens verschwand – nicht nur das der eigenen Geschichte, sondern auch in bezug auf die Kenntnis von Zustand und Verbleib der historischen Dokumentation.

Wenn wir uns all diese Entwicklungen vor Augen halten, so ist es doch beeindruckend, in wie vielen Unternehmen noch heute zentrale Akten vorhanden sind. Es gab auch immer Kräfte und einzelne Mitarbeiter, die Archivbestände im Wissen um die Bedeutung der Geschichte über unternehmenspolitische Umbruchphasen «hinwegretteten» und – wenn eine drastische Verkleinerung des Archivs nicht mehr zu umgehen war – ihre schützende Hand mit Sachverstand und Umsicht auf das wichtige Material legten.

Neben der beliebigen und willkürlichen, einer mangelnden Sensibilität für den Reichtum der eigenen historischen Überlieferung geschuldeten Vernichtung von Quellen gab es auch die gezielte Entsorgung von kritischen Materialien im Dienste einer unternehmerischen Schadensbegrenzung. Wenn zum Beispiel bei der grössten schweizerischen Waffenexportfirma, der Oerlikon-Bührle AG, heute ausgerechnet die Jahresberichte für den Zeitraum von 1939 bis 1945 fehlen, so ist dies schwerlich ein Zufall. Es wäre naiv, gezielte Vernichtungsaktionen nicht in eine Evaluation der Quellenlage einzubeziehen. Es wäre umgekehrt Ausdruck einer unreflektierten Konspirationsthese, wenn davon ausgegangen würde, Unternehmer hätten systematisch Spurenverwischung betrieben. Die Erfahrungen, welche die UEK in den Archiven der Unternehmen gemacht hat, deuten eher auf ein Zufallsprinzip hin. Erhalten geblieben ist eine Vielfalt von Dokumenten und Hinweisen; dokumentarische Evidenz und Spuren sind häufig auch dort vorhanden, wo sich der Eindruck verdichtet, dass gezielt etwas zum Verschwinden hätte gebracht werden sollen. Sowenig sich die UEK diesbezüglich auf Mutmassungen eingelassen hat, sowenig konnte sie allerdings bei ihren Nachforschungen die Vernichtung von Quellen dadurch honorieren, dass sie auf entsprechende Fragen von vornherein verzichtet hätte. In solchen Fällen wurden besondere Anstrengungen unternommen, die lückenhaften Materialien aus anderen Beständen zu ergänzen. So machte die UEK von Informationen Gebrauch, die entweder von seiten der Alliierten vorliegen, die in Archiven der ehemaligen Achsenmächte gefunden werden können oder aber im Schweizerischen Bundesarchiv, in kantonalen Staatsarchiven sowie beim Bundesgericht greifbar sind. Dadurch wurde auch beim Fehlen direkter Informationsquellen eine indirekte Annäherung an die Sachverhalte möglich.

Der Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 beendete die Phase einer freien Verfügung der Unternehmen, die vor 1945 aktiv waren, über ihre Quellenbestände. Artikel 4 stipulierte eine «Pflicht zur Aktenaufbewahrung». Er hielt präzisierend fest: «Akten, die der Untersuchung nach Artikel 1 dienlich sein könnten, dürfen nicht vernichtet, ins Ausland gebracht oder sonstwie schwerer zugänglich gemacht werden.»³⁷ Bei der Schweizerischen Bankgesellschaft (SBG) liefen die Entsorgungsaktionen allerdings über das Inkrafttreten des Bundesbeschlusses hinaus weiter: Anfang 1997 rettete ein aufmerksamer Nachtwächter Dokumente, die bereits im Shredderraum der Bank zur Vernichtung bereitstanden. Unter anderem finden sich darunter Protokolle der Eidgenössischen Bank, die 1945 aufgrund ihres fallierten Deutschlandgeschäfts bankrott ging und deren wichtigste Aktiven durch die SBG übernommen wurden. Die Tatsache, dass sich unter den zur Vernichtung bestimmten Dokumenten solche befanden, die sich auf Häuserrenovationen in Berlin zwischen 1930 und 1940 und nach 1945 bezogen, liess vermuten, dass hier möglicher-

weise «Arisierungs»-Fälle betroffen, sicher aber sensitive Fragen angesprochen waren. So wurde denn auch eine Strafuntersuchung wegen einer möglichen Verletzung des Bundesbeschlusses eingeleitet. Parallel dazu eröffnete die Bank ein Verfahren gegen den Nachtwächter, dem man vorwarf, mit der Aushändigung der sichergestellten Dokumente an die Israelitische Cultusgemeinde Zürich, welche den Vorfall öffentlich machte, das Bankgeheimnis verletzt zu haben. Beide Verfahren wurden inzwischen ohne Ergebnis eingestellt.

Aktuelle Archivsituation und Oral history

Im folgenden werden weitere Schwierigkeiten thematisiert, mit denen sich die UEK im Zuge ihrer Forschungsarbeiten konfrontiert sah. Zunächst stellte sich das Mengenproblem: Allein das Archiv der Schweizerischen Verrechnungsstelle, welche die meisten wirtschaftlich relevanten Transaktionen zwischen der Schweiz und Deutschland registrierte, überwachte und kontrollierte, umfasst, nachdem es bereits in den fünfziger Jahren um ein Achtel und dann zwischen 1959 und 1961 nochmals substantiell um fast drei Viertel reduziert worden war, noch immer weit über 1000 Schachteln, die aus zehn Zürcher Standorten ins Schweizerische Bundesarchiv in Bern gelangten. Dort sind sie heute – bisher mit Ausnahme des sogenannten «Rees-Berichts» – einsehbar.³⁸ Schon im September 1996 hatte eine interne Studie gezeigt, dass die Vollauswertung der für die UEK relevanten Quellenbestände zur Rolle des Finanzplatzes Schweiz während der Jahre 1933 bis 1945 allein im Bundesarchiv einen Arbeitsaufwand von rund 45 Personenjahren bedingen würde.³⁹ Neben diesem verfügt auch das Archiv der Schweizerischen Nationalbank über umfangreiche, bislang kaum ausgewertete Bestände. Ganz zu schweigen von den enormen Materialmengen, die in US-amerikanischen, britischen, deutschen, russischen, polnischen, italienischen, französischen, niederländischen und österreichischen Archiven für die Untersuchung unterschiedlichster Fragestellungen zur Verfügung standen. Besonders komplex gestaltete sich die Quellenarbeit im Kernbereich der UEK, in den Archiven von Privatunternehmen und Wirtschaftsverbänden. Zu Beginn ihrer Tätigkeit sandte die UEK einen Fragebogen an die grösseren Schweizer Unternehmen, der mit einer Ausnahme (Burrus SA in Lausanne) beantwortet wurde. Bald zeigte sich, dass trotz lückenhafter Überlieferung insgesamt immer noch eine riesige Menge an Materialien vorhanden ist. Wie konnte eine zielgerichtete, an Fragestellungen orientierte Erschliessung sehr heterogener, oftmals fragmentarischer, häufig dezentral und ungeordnet aufbewahrter, durch keine standardisierten Findmittel zugänglichen Quellenmaterialien sichergestellt werden? Das war die zentrale Frage, um die in den folgenden Jahren viele Anstrengungen der UEK kreisten. Nur einige wenige Archive präsentierten sich in untersuchungsfreundlichem Zustand. Während das historische Firmen-

archiv bei einigen Grossunternehmen durch professionelles Personal betreut wird, befanden sich andere in einem derart desolaten Zustand, dass zunächst Entstaubungs- und Aufräumaktionen veranlasst werden mussten. In nicht wenigen Fällen wussten die Zuständigen schlicht nicht, was alles noch vorhanden war. Dazu ein Beispiel: Der Schweizerische Bankverein hatte die 1945 erworbene Basler Handelsbank, die aufgrund ihres umfangreichen Engagements in Deutschland und in Osteuropa zahlungsunfähig wurde, 1989 an ein Institut in Luxemburg veräussert. Das historische Archiv verblieb in einem Keller des Bankvereins, ohne dass dies der Bank bewusst war. Zudem war der Schlüssel zum entsprechenden Lokal verlorengegangen. Erst als man sich im Rahmen des durch die UEK veranlassten *fact finding* Zutritt zu diesen Räumlichkeiten verschaffte, stellten die Verantwortlichen fest, dass sie Bestände aufbewahrten, die ihnen de jure gar nicht mehr gehörten.

Weitere Probleme ergaben sich daraus, dass das Archivprivileg zwar national begrenzt ist, viele wichtige Unternehmen jedoch schon in den dreissiger Jahren in starkem Ausmass international orientiert waren. Während die Dokumentation von Niederlassungen häufig am Hauptsitz des Unternehmens eingesehen werden kann, verfügen ausländische Tochtergesellschaften in der Regel über ihre eigenen Archive. Damit ergaben sich für die UEK Zugriffsprobleme, die durch Absprachen mit den Firmen gelöst werden mussten. So öffneten etwa algroup, Lonza und Nestlé die Archive in ihren deutschen Werken.

Fehlen die Findmittel oder sind sie unvollständig, so hilft nur das Wissen des Archivpersonals weiter. So ging die UEK davon aus, dass der «Schlüssel» zum Archiv in der Information bestand, die man benötigt, um sich überhaupt im Chaos oder im Reichtum der Quellen zurechtzufinden und eine rationelle Forschungsstrategie einschlagen zu können. Gerade in diesem zentralen Bereich hielten die Schwierigkeiten bis zum Schluss der Forschungsaktivitäten an. Probleme ergaben sich zum Beispiel aus einer doppelt asymmetrischen Informationslage, die vor allem im Bereich der Banken vorhanden war: Hier verbesserten die Recherchen, die durch das ICEP veranlasst wurden, das Wissen um die vorhandenen Archivbestände stark. Die Revisionsgesellschaften (Arthur Andersen, Coopers & Lybrand, Deloitte & Touche, KPMG und Price Waterhouse), die in den Bankarchiven nach «nachrichtenlosen Konten» suchten, arbeiteten mit den *History Teams* und *Task Forces* der jeweiligen Bank zusammen, die ihrerseits neue, datenbankgestützte Findmittel schufen. Während die UEK in einigen Fällen mit den alten Archivlisten und eigens für sie zusammengestellten, oft sehr umfangreichen, jedoch vom Auflösungsvermögen her unbefriedigenden Materialübersichten arbeiten musste, hatte die Bank aufgrund neuer Suchinstrumente einen weit besseren Überblick über die vorhandenen Dokumente. Einzelne Bankinstitute führten – ohne Wissen der UEK – eine

Korrespondenz darüber, ob und wie diese Findmittel dem UEK-Team zur Verfügung gestellt werden sollten. Von der UBS erhielt die UEK 1997 ein Inventar, das die Bestände der ehemaligen Schweizerischen Bankgesellschaft und des Bankvereins umfasste. Erst Anfang 2001 stiessen die Mitarbeitenden auf das weitgehend neu geschaffene sogenannte IRAS, das die reichhaltige Information auf Problemzonen hin zu bündeln vermochte und neue Forschungspfade erschloss. Als die UBS der UEK schliesslich einen Ausdruck des IRAS zur Verfügung stellte, war dieses allgemein nurmehr von beschränktem, in einzelnen Bereichen jedoch noch von entscheidendem Nutzen. In diesem Fall zeigt sich deutlich, dass die UEK und die Bank unter einem «Archiv» jeweils etwas anderes verstanden. Während letztere das neugeschaffene Findmittel als unternehmerisches Führungsinstrument zum Eigengebrauch begriff, das der UEK nicht gemeldet werden musste, ging erstere davon aus, dass die Findmittel einen integralen Bestandteil des Archivs darstellen und deshalb ein unkorrektes Verhalten vorlag.

Die gegenseitige Anreicherung erfolgte auch von seiten der UEK. Deren Forschungsarbeit wurde darum laufend von unternehmensinternen sogenannten *Explorern* begleitet, vor allem dann, wenn ein ihnen neues Problemfeld erschlossen werden sollte. In diesen Situationen lag der Informationsvorsprung zunächst bei der UEK, da sie schon einiges in anderen Archiven eruiert hatte. Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass gerade in jenen Forschungsfeldern, in denen die UEK Neuland erschlossen und bisher unbekannte Vorgänge ans Licht befördert hat, später weitere Dokumente auftauchen und durch die Unternehmen publiziert werden. In diesem Zusammenhang gilt es nochmals, an die Grössenordnungen der verfügbaren Ressourcen zu erinnern. Obwohl die UEK – bezogen auf die wissenschaftliche Forschung im historischen Bereich – mit einem Gesamtbudget von 22 Millionen Franken als stattliches Projekt erscheint, ist sie ein Zwerg im Verhältnis zu dem, was getan werden müsste, und erst recht zu dem, was getan werden könnte.

Deshalb waren natürlich jene Unternehmen, die sich über Jahrzehnte hinweg um ihr Archiv bemüht hatten, die also über einen reichhaltigen Fundus verfügen und mit effizienten Findmitteln ausgestattet sind, von ganz besonderer Bedeutung für die UEK in der Rekonstruktion von verwickelten Vermögenstransaktionen und für den Nachweis wirtschaftlicher Beziehungen zu den Achsenmächten. Hin und wieder führte dies auf seiten der betreffenden Firmen zu einem Unbehagen, weil sie zu spüren glaubten, dass ein reichhaltiges und professionell geführtes Archiv zu einer starken Exponierung innerhalb der UEK-Studien führen könnte – dies im Gegensatz zu ähnlichen Unternehmen, die sich von ihren historischen Quellenbeständen trennten oder keine Übersicht haben. Im gesamten Kontext der UEK-Forschung lässt sich ein solches Problem aller-

dings nicht erkennen. Denn Firmen, die während des Kriegs den Alliierten suspekt erschienen, wurden scharf beobachtet und hinterliessen vielfältige Spuren in Quellenbeständen, die zugänglich sind. So haben die USA insbesondere im Rahmen des «Safehaven»-Programms umfangreiche Recherchen über schweizerische Firmen durchgeführt, die in problematische Transaktionen verwickelt waren. Ebenso wie die westlichen Alliierten hatte auch die Sowjetunion bei Kriegsende umfangreiche Materialien, die nun für die historische Forschung von Nutzen sind, sichergestellt und in Verwahrung gebracht. Auch auf schweizerischer Seite wurden – insbesondere durch die Verrechnungsstelle (SVSt), verschiedene kriegswirtschaftliche Ämter und eine ganze Reihe von Bundesstellen – gerade über die schwierigeren Fälle teilweise aufschlussreiche Dokumentationen angelegt. Zusätzlich gibt es Quellen, die aus der Rechtsprechung oder aus Nachforschungen von Nachrichtendiensten hervorgegangen sind. Wenn ein Unternehmen, dessen Spur sich in verschiedenen anderen privaten und öffentlichen Archiven identifizieren liess, selber über keine Unterlagen mehr verfügte, so bestand für die UEK kein Grund, die historische Nachforschung abubrechen. Zudem konzentrierte sich die UEK nicht primär auf den Nachweis von Einzelfällen und Einzelkonten, sondern auf die Analyse von strukturellen Bedingungen, systemabhängigen Mechanismen, Geschäftsroutinen und typischen Verhaltensmustern. Unternehmen, die für diese Arbeit umfangreiche Quellenbestände zur Verfügung stellen konnten, dokumentierten dadurch auch die Ernsthaftigkeit des eigenen Interesses an einer historischen Aufarbeitung der Vergangenheit, was durch die Forscherinnen und Forscher der UEK gebührend gewürdigt wird.

Die Forschungen der UEK beruhen in erster Linie auf den geschilderten schriftlichen Quellen. Sie hat aber auch mit *Oral history* gearbeitet. Der Einbezug von Zeitzeuginnen und Zeitzeugen erfolgte auf drei Ebenen: Erstens ging es den Mitarbeitenden der Kommission darum, Fakten zu orten (*fact finding*). Um sachdienliche Informationen und weiterführende Hinweise zu Themengebieten zu erhalten, in denen die papierernen Akten nicht weiterführten, wurden Leute befragt, die damals in einschlägigen Berufen tätig waren oder zur Vermutung Anlass gaben, über besondere Kenntnisse zu verfügen. Bank- und Versicherungsmitarbeiter, Revisoren, Treuhänder, Kunsthändler und Galeriebesitzer wurden in etwa fünfzig Gespräche mit den einzelnen Arbeitsteams einbezogen. Zweitens machten UEK-Mitarbeiter ein halbes Dutzend längere lebensgeschichtliche Interviews mit Opfern des NS-Regimes, die in der Schweiz überlebten. In diesen *Oral history*-Gesprächen ging es weniger um spezifische Informationen als um Lebensschicksale, um biographische Erzählungen. Zum dritten lancierte die UEK 1997 einen Aufruf an die Bevölkerung, in dem Zeitzeuginnen und Zeitzeugen aufgefordert wurden, die Kommission über Vor-

gänge und Ereignisse, die mit ihren Untersuchungen zu tun haben, zu unterrichten. Während dreier Monate nahmen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der UEK in Bern Anrufe entgegen. Auf diese Weise kamen etwa 400 Meldungen zustande, ergänzt durch 120 Zuschriften, die durch die «Aktion Loeb»⁴⁰ zur Verfügung gestellt wurden. Mit Zeitzeuginnen und Zeitzeugen, von denen man sich wichtige Hinweise erhoffte, wurde anschliessend ein Interview geführt. Diese Gespräche lieferten unterstützendes Material; für weitergehende Anstrengungen, die es ermöglicht hätten, mentalitäts- und alltagsgeschichtliches Neuland zu erschliessen, fehlten die Ressourcen. Die UEK verzichtete deshalb auch darauf, eine entsprechende Studie zu konzipieren.⁴¹

Was die Frage der Anonymisierung von Personendaten betrifft, so bewegt sich die Geschichtswissenschaft im Spannungsfeld zwischen Persönlichkeitsrechten und Forschungsfreiheit. Grundsätzlich hielt sich die UEK an die Regel, dass nur wenn ernsthafte Einwände gegen eine Nennung von Namen vorgebracht werden können, anonymisiert wird. In vielen Fällen – so etwa im Bericht über die Flüchtlinge – waren Betroffene bereit oder haben gewünscht, dass ihre Identität sichtbar gemacht wird. Bei Bankkunden, die später vom NS-Regime ermordet wurden, haben wir die Personendaten anonymisiert, da wir nicht wissen können, ob die Betroffenen einer Veröffentlichung zugestimmt hätten. Die UEK hat jedoch dafür gesorgt, dass die für Nachforschungen und Restititionen nötigen Angaben, soweit sie nicht schon durch das ICEP zugänglich gemacht wurden, auf die entsprechenden publizierten Namenlisten transferiert wurden. Nicht anonymisiert wurden Kunden der kantonalen Börsen in der Schweiz, die mit geraubten Aktien handelten. Generell nicht anonymisiert wurden Namen leitender Angestellter oder Kader von Unternehmen und von Funktionsträgern in staatlichen Verwaltungen und Behörden.

Die zu behandelnde Materie verbietet zu starke Vereinfachungen und verlangt komplexe Überlegungen. Gerade im Wissen um diese Komplexität haben wir uns jedoch bemüht, einen Text zu schreiben, der möglichst gut verständlich ist. Das Buch soll sowohl jene ansprechen, die noch wenig von der Schweizer Geschichte wissen, als auch jene, die den bisherigen Forschungsstand bereits überblicken und sich nun fragen, was denn «neu» sei an dieser Untersuchung.

¹ Hilberg, Täter, 1996, S. 280ff.

² Mit dem Begriff «Redit» wird jene militärisch befestigte Alpenstellung in der Zentralschweiz bezeichnet, zu deren Ausbau es nach der Einschliessung des Landes ab 1940 kam; siehe auch Kapitel 2.3. Der Ausdruck wird seither in der Schweiz häufig auch im übertragenen Sinn verwendet, um Rückzug und Abwarten in einer Abwehrstellung zu kennzeichnen.

³ Zitiert nach Perrenoud, Banques, 1988, S. 79 (Original französisch).

⁴ BAR, E 2800 (-) 1967/61, Bd. 101, Protokoll der 160. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 4. Mai 1945, S. 21.

- 5 Béguin, Balcon, 1951.
- 6 Speiser, Handelsbeziehungen, 1946, S. 738–748; vergleiche auch Perrenoud, Commerce, 1997, S. 477f.
- 7 Kriegswirtschaft, 1950, S. XIII.
- 8 Churchill, Second World War, 1953, S. 712.
- 9 PRO, FO 371/27012, Memorandum des Presseattachés, «Axis Powers and Swiss Independence», 6. Juni 1941. Siehe Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 4.
- 10 Jost, Politik, 1998, S. 116; Schiemann, Neutralität, 1991, S. 68f.
- 11 Vergleiche Walther Hofer, Wer hat wann den Zweiten Weltkrieg verlängert? Kritisches zur merkwürdigen These einer Kriegsverlängerung durch die Schweiz, *NZZ*, 7./8. Juni 1997.
- 12 Es ist in diesem Zusammenhang symptomatisch, dass der Autor einer der wenigen Darstellungen, die sich mit dieser Frage auseinandersetzt, Alfred A. Häslar, kein Historiker ist. Vergleiche Häslar, Boot, 1967.
- 13 Vergleiche Kapitel 3.2.
- 14 Bloch, Apologie, 1985, S. 53; Bloch engagierte sich in der Résistance und wurde 1944 von den Deutschen erschossen. Siehe auch Friedländer, Kantorowicz, 1999.
- 15 Sowohl Durrer, Finanzbeziehungen, 1984, als auch Castelmur, Finanzbeziehungen, 1992, übergehen diese Tatsache.
- 16 BBl 1962/I, 936.
- 17 Wegmüller, Brot, 1998; Tanner, Bundeshaushalt, 1986.
- 18 Wegmüller, Brot, 1998; Däniker, Dissuasion, 1996.
- 19 Die Begriffe «Anpassung» und «Widerstand» wurden popularisiert durch das Buch von Alice Meyer (Meyer, Anpassung, 1965); sie entstammen jedoch bereits dem Gebrauch jener Zeit.
- 20 Siehe Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957.
- 21 Zala, Geschichte, 2001.
- 22 Bonjour, Neutralität, Bd. IV–VI, 1970; vergleiche die Kritik von Niklaus Meienberg: Meienberg, Aufforderung, 1972.
- 23 Dies bezieht sich auf eine Eingabe an die Behörden 1940, welche eine deutschfreundliche Anpassung der Presseberichterstattung forderte; vergleiche Kapitel 2.3; ferner Waeger, Sündenböcke, 1967.
- 24 Zum Forschungsstand, der bis ca. Mitte der neunziger Jahre erreicht war, vergleiche Kreis/Müller, Schweiz, 1997; einen Überblick über die Thematisierungskonjunkturen und die Diskussionsdynamik gibt Kreis, Debatten, 1997, S. 451–476.
- 25 Vergleiche den Forschungsüberblick in UEK, Goldtransaktionen, 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- 26 Picard, Assets, 1993.
- 27 Hug/Perrenoud, Vermögenswerte, 1997.
- 28 Eizenstat, Efforts, 1997.
- 29 Der erste, im Mai 1997 publizierte Eizenstat-Bericht entwickelte eine kritische Sicht, Eizenstat, Efforts, 1997, Einleitung: «Die Schweiz nimmt in jeder Geschichte zum Schicksal von Nazigold und anderer Vermögenswerte während und nach dem Zweiten Weltkrieg einen besonderen Platz ein, weil die Schweizer die wichtigsten Bankiers und Finanzmakler der Nazis waren.» (Original englisch) Im Jahre 2001 hat Eizenstat einige seiner Vorwürfe an die Schweiz in einem Interview relativiert. Vergleiche Interview in *Cash*, Nr. 17, 27. April 2001.
- 30 Eizenstat, Efforts, 1997, Schlussfolgerungen.

- 31 Thürer, Völkerrecht, 2000, S. 557–604, mit Bezugnahme auf die Bewältigung des nationalsozialistischen Un-Rechtssystems als Anfangspunkt einer sich wandelnden Ordnung.
- 32 Naucke, Privilegierung, 1996.
- 33 Vergleiche die Veröffentlichungen der UEK, Bd. 18 und Bd. 19.
- 34 Siehe Jacques Picard, Forschung zwischen politischem und wissenschaftlichem Anspruch, in: NZZ, 28. Oktober 1997; für eine ausführlichere Fassung siehe derselbe, in: Sarasin/Wecker, Raubgold, 1998, S. 169–181.
- 35 Siehe hierzu König, Interhandel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK); Kapitel 4.12; 6.7.
- 36 Für die Schweizerische Kreditanstalt liegt inzwischen eine fundierte Studie vor: Halbeisen, Schriftgutverwaltung, 1999.
- 37 AS 1996, 3487.
- 38 Schweizerisches Bundesarchiv, Archive der Schweizerischen Verrechnungsstelle. Standorte und Aktenüberlieferung. Bericht zuhanden der UEK, 8. Juni 1998; bei dem sogenannten Rees-Bericht handelt es sich um einen lange Zeit gesperrten Revisionsbericht von Anfang 1946 zur Frage der fortdauernden deutschen Kontrolle über die Holding IG Chemie (später Interhandel); der Bericht konnte von der UEK eingesehen werden und wurde im Herbst 2001 durch den schweizerischen Bundesrat aus der Sperre entlassen.
- 39 Hug, Analyse, 1996, S. 6.
- 40 Diese Aktion wurde Anfang 1998 durch den Berner Nationalrat François Loeb initiiert. Er verbreitete via Medien einen Aufruf an jüdische Flüchtlinge, welche während dem Zweiten Weltkrieg Aufnahme in der Schweiz gefunden hatten, und forderte diese auf, ihm Berichte und Erinnerungen über ihren Aufenthalt in schweizerischen Flüchtlingslagern zu schicken.
- 41 Das Archiv für Zeitgeschichte an der ETH Zürich führt unter der Leitung von Klaus Urner seit 1973 ein Kolloquium durch, in dem Personen der Zeitgeschichte unter kundiger Leitung ihr grosses Wissen über die Vergangenheit präsentieren; im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe kam auch eine grössere Anzahl von Entscheidungsträgern der Kriegszeit zu Wort. Inzwischen wurde auch ein von FilmemacherInnen und HistorikerInnen initiiertes Projekt durchgeführt, das unter der Bezeichnung «Archimob» eine reichhaltige audiovisuelle Dokumentation angelegt hat: 555 Video-interviews aus allen Bevölkerungsschichten und Landesteilen geben einen interessanten Querschnitt über die Erfahrungen der Kriegsjahre. Zudem besteht der Verein «Memoriav» zur Erhaltung des audiovisuellen Kulturguts der Schweiz; siehe www.memoriav.ch.

2 Internationaler Kontext und nationale Entwicklung

Als im Frühjahr 1940 das nationalsozialistische Deutschland im beispiellosen Siegeslauf weniger Wochen die westlichen Demokratien schlug, Paris besetzte und nahezu das gesamte europäische Festland seiner Herrschaft unterwarf, geriet die Schweiz in eine noch nie erlebte Situation. Man wurde von einer einzigen, skrupellos gewalttätigen Mächtegruppe umschlossen. Dabei war das Land wirtschaftlich und kulturell stets ausserordentlich stark nach aussen bezogen gewesen. Aufgrund intensiver Verflechtungen im Industriesektor und stark entwickelter grenzüberschreitender Finanzbeziehungen hing die Volkswirtschaft hochgradig von europäischen und internationalen Märkten ab. Trotz der zwischenstaatlichen Beziehungen hatte allerdings die Neutralitätspolitik die trügerische Vorstellung genährt, man könne sich mit der radikalen Einschränkung der Aussenpolitik nicht nur aus dem «Spiel der Mächte», sondern auch aus den gesellschaftspolitischen Vorgängen der Zeit heraushalten. Die Ereignisse von 1940 brachten die vermeintlich sichere Stellung in Europa und der Welt ins Wanken; man war in eine höchst einseitige Abhängigkeit geraten. Die Herausforderungen, welche aus der bedrohlichen Nachbarschaft des nationalsozialistischen Deutschlands seit 1933 hervorgegangen waren, kulminierten in einer akuten Krise. Die Belastung hielt über Jahre hinweg an und dauerte auch dann noch fort, als sich das Kriegsglück 1942/43 wendete und die deutsche Niederlage allmählich zur Gewissheit wurde.

Was für Konsequenzen daraus erwachsen und wie diese Situation bewältigt wurde, ist zentrales Thema dieser Untersuchung. Dabei ist die schweizerische Einbindung in die Vorgänge ab 1933 Teil eines umfassenderen, komplexen Prozesses, der die innenpolitische Auseinandersetzung um die gesellschaftliche Ordnung und die nach eigenen Gesichtspunkten gestaltete internationale Politik mit einschliesst. Aussen- und Innenpolitik waren stets in hohem Mass ineinander verschränkt, so dass man von einem «Primat der Interdependenz» sprechen kann. Besonders in der Zwischenkriegszeit waren diese Wechselwirkungen recht intensiv. Wenn wir die beiden Dimensionen, die internationale und die nationale, in diesem einführenden Kapitel zunächst separat betrachten, so dient dies der darstellerischen Vereinfachung.¹

2.1 Der internationale Kontext

Die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts, vor allem aber die Jahre zwischen 1914 und 1945, präsentieren sich als Zeitalter der militärischen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Konflikte. Diese Jahrzehnte erscheinen als Periode der Zwietracht und der Verzweiflung, der Desillusionierung, aber auch neuer ideologischer Glaubensgewissheiten, die unermesslichen Hass hervorbrachten und elementare Grundlagen der Menschlichkeit in Frage stellten. Einem Beobachter um die Jahrhundertwende wäre eine solche Entwicklung unfassbar erschienen. Es gab viel Grund zur Zuversicht in jener Zeit: Innenpolitisch gewannen repräsentative und verfassungsmässig verankerte parlamentarische Regierungsformen in zahlreichen europäischen Staaten an Boden. International regelten die grossen Mächte Konflikte im gegenseitigen Arrangement. Wirtschaftlich war ein hoher Grad an internationaler Integration erreicht worden; die Mobilität von Gütern, Kapital und Arbeitskräften entzog sich weitgehend der nationalen Kontrolle und Regulierung – manche Historiker sprechen von einer ersten Phase der «Globalisierung». Das Privateigentum war gesichert und wurde weithin als Grundlage der modernen Zivilisation verstanden; soziale Reformen schienen trotz grosser sozialer Ungleichheit möglich. Es mutet plausibel an, dass die Entwicklung zu einer verantwortungsvolleren und berechenbaren Lenkung der Staaten, zur internationalen Stabilität und zur ökonomischen Integration zusammenhingen und sich wechselseitig stärkten. Plausibel schienen den Zeitgenossen auch das verbreitete Vertrauen in den Fortschritt. Einige Analytiker, darunter der britische Autor Norman Angell in seinem in viele Sprachen übersetzten Buch «Die grosse Täuschung» («The Great Illusion»), vertraten sogar die Ansicht, dass ein Krieg angesichts der fortgeschrittenen Integration und gegenseitigen Abhängigkeit fast unmöglich geworden sei. Diese optimistische Voraussage erfolgte im Jahr 1910. Vier Jahre später brach ein europäischer Konflikt aus, der in einer bis dahin unvorstellbaren Weise Menschenleben vernichtete und eine gesellschaftspolitische Verrohung nach sich ziehen sollte, die das Leben einer ganzen Generation überschattete. Der Krieg hatte eine geradezu genozidale Qualität gewonnen. Damit einher ging eine machtvolle Ideologisierung des gesellschaftlichen Lebens, deren Wurzeln weit in die Vorkriegszeit zurückreichten: Nationalismus und Angst vor Fremden, tiefgreifende soziale Gegensätze, Furcht und Hass des Bürgertums angesichts einer sich radikalisierenden sozialistischen Arbeiterbewegung, dazu ein aggressiver werdender Antisemitismus, der die Juden für sämtliche Übel der Gegenwart verantwortlich machte.

Der Ausgang des Kriegs veränderte die politische Landkarte Europas: Vier politische Grossreiche wurden zerstört; namentlich die russische Revolution hatte

weitreichende internationale Folgen. Für die anderen drei besiegten imperialen Nationen schufen die Friedensverträge (unterzeichnet in Saint-Germain, Trianon, Versailles und Sèvres) neue Grenzen und liessen auf ihrem Boden neue Staaten entstehen. Diese Grenzen waren nicht immer vereinbar mit dem Prinzip der Selbstbestimmung, das der US-amerikanische Präsident Woodrow Wilson 1918 proklamiert hatte; jedoch bauten die Friedensstifter auf den Schutz nationaler Minoritäten unter der Aufsicht einer neuartigen internationalen Organisation, des Völkerbunds, der zugleich einen Schutzwall gegen die Kräfte der Revolution bilden sollte.

Die revolutionären Erschütterungen am Ende des Kriegs, vor allem die bolschewistische Revolution, inspirierten internationale Massenbewegungen und mächtige Hoffnungen, riefen aber auf der Gegenseite angesichts der sozialen Konflikte und halben Bürgerkriege in vielen europäischen Staaten auch militante Kräfte der Abwehr gegen die befürchtete weltweite Revolution auf den Plan. Mehr als siebenzig Jahre lang sollte die russische Revolution den europäischen Kontinent in einer Art politischem Manichäismus entzweien, gegen den die Kräfte der demokratischen sozialen Reform zeitweise kaum ankamen. Im Zeichen des Antibolschewismus griffen schon in den zwanziger Jahren antirevolutionäre, antiliberalen und faschistische Regimes in vielen europäischen Staaten nach der Macht.

Neben den menschlichen waren auch die finanziellen Kosten des Kriegs beisspiellos gewesen. Die kriegführenden Länder deckten diese teilweise durch höhere Besteuerung, versuchten aber auch die Kosten zu externalisieren beziehungsweise auf eine künftige Generation abzuwälzen, indem sie zur inflationären Geldvermehrung oder zur Beschlagnahmung des Eigentums feindlicher Staatsangehöriger griffen. Die neutralen Staaten, die geringere fiskalische und monetäre Belastungen zu tragen hatten und in denen es naheliegenderweise nicht zum Zugriff auf fremdes Eigentum kam, erschienen unter diesen Bedingungen bald einmal als Inseln der Stabilität.

Es vermag nicht zu überraschen, dass angesichts der dramatischen Auswirkungen des Kriegs der Fortschrittsglaube erlosch. Die Hoffnungen der konservativen und bürgerlichen Friedensstifter von 1919/20 richteten sich auf eine «Rückkehr zur Normalität» der Vorkriegswelt. Die internationale Stabilität sollte garantiert werden durch Institutionen wie den Völkerbund von 1919 oder Abkommen wie den Briand-Kellogg-Pakt von 1928, der den Krieg als Mittel der Politik ächtete. Im Rahmen dieser neuen internationalen Ordnung vertrauten die politischen Entscheidungsträger auf das Wirken der Marktkräfte, auf die sich wiederbelebenden internationalen Kapitalströme. Die Wiederherstellung fester Wechselkurse zwischen den Währungen, der Goldstandard, sollte dieser Hoffnung zufolge als eine Art Garantie für gutes Haus-

halten eine verantwortungsbewusste fiskalische und monetäre Politik begünstigen. In einer bemerkenswerten Karikatur stellte George Grosz den Dollar als Sonne dar, die den europäischen Kontinent wärmte. Das Funktionieren der Marktwirtschaft würde, so meinte man, auch den Frieden stabilisieren. International führende Politiker gaben sich der Hoffnung hin, dass die Abhängigkeit von ausländischer Kapitalzufuhr auch exzentrische und destruktive politische Figuren wie zum Beispiel den neuen italienischen Diktator Benito Mussolini zähmen würde.

Die Erfahrungen der grossen Weltwirtschaftskrise ab 1929 zerstörten dieses Vertrauen in die Wiederherstellung einer stabilen und von den Märkten gesteuerten Ordnung. Militante soziale Massenbewegungen, um sich greifender ökonomischer Nationalismus und Protektionismus bestimmten die Welt der dreissiger Jahre. Marktwirtschaft und Demokratie boten ein gleichermassen desolates Bild, von zahlreichen Gegnern angegriffen als «Kapitalismus» beziehungsweise als blosser Maske der «Plutokratie». Die Ansätze internationaler Zusammenarbeit waren in Gefahr. Die beiden internationalen Organisationen, der Völkerbund und die 1930 gegründete Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) (die ihren Sitz in Genf beziehungsweise in Basel hatte), welche die Stabilität der Weltordnung hätten garantieren sollen, scheiterten an dieser Aufgabe. Zu einem wesentlichen Teil hing dies damit zusammen, dass beide hoffnungslos in die Hinterlassenschaft des Kriegs verwickelt waren.

Der Völkerbund hätte zukünftige Kriege verhindern sollen, war jedoch tatsächlich ein Resultat des Deutschland auferlegten Versailler Vertrags. Deutschland und die Nachfolgerin des untergegangenen Zarenreichs, die UdSSR, waren anfangs von der Mitgliedschaft ausgeschlossen worden. Deutschland trat 1926 bei, die Sowjetunion erst 1934. Den Beitritt der USA hatte hingegen der US-amerikanische Kongress dauerhaft verhindert. Drei wichtige Mächte standen somit zeitweilig oder permanent ausserhalb der massgebenden internationalen Organisation. Gegenüber der japanischen Aggression gegen die Mandschurei 1931 war der Völkerbund hilflos. Einige Jahre später, 1935, versagte er in derselben Weise beim italienischen Überfall auf Abessinien.

Im Jahr der mandschurischen Krise, 1931, erwies sich auch die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich als unfähig, indem sie einerseits die Kooperation der Zentralbanken und die Wiederherstellung des Goldstandards gewährleisten, andererseits die deutschen Reparationsleistungen verwalten sollte. Sie vermochte eine um sich greifende Banken- und Währungskrise in Mitteleuropa – in Österreich, Ungarn und Deutschland – nicht aufzuhalten.

Der dramatischste Zusammenbruch der Demokratie im Europa der Zwischenkriegszeit erfolgte in Deutschland, wo die gesellschaftspolitische Krise ihren Höhepunkt fand. Extremer Nationalismus, antiliberaler und antisozialistischer

Hass, die vermeintliche Schmach des verlorenen Kriegs und ein militanter Antisemitismus ebneten der nationalsozialistischen Massenbewegung den Weg zur Macht. Der Republik, den demokratischen Parteien und Gewerkschaften sowie den «Juden» wurden die Niederlage von 1918 und die wirtschaftliche Katastrophe der Gegenwart angelastet. Der Untergang der Weimarer Republik steht somit für eine weitgehende Krise demokratischer Legitimität. Andererseits und in einem unmittelbaren Sinn gelangte Hitler in das deutsche Kanzleramt durch die Unterstützung eines relativ kleinen, den konservativ-bürgerlichen, adligen und industriellen Führungseliten entstammenden Personenkreises. Anfänglich noch einer Koalitionsregierung vorstehend, zerstörte Hitler rasch und entschlossen die wesentlichen demokratischen Institutionen – die Verfassung, die politischen Parteien, die Gewerkschaften. Ansonsten verfügte er über keine klar erkennbare Politik, sieht man ab von einem vage proklamierten «nationalen Erwachen» und dem grenzenlosen Hass auf die Juden. Das Bild des jüdischen «Feindes» diente den Nationalsozialisten zur Erklärung sämtlicher deutscher Probleme.

Im April 1933 wurden die Juden aus dem öffentlichen Dienst ausgeschlossen. Die Nürnberger Gesetze von 1935 schufen die Grundlage für eine allgemeine, auf rassistischen Kriterien beruhende Ausgrenzung aus dem deutschen Leben. Die sich verschärfende Diskriminierung beeinträchtigte die wirtschaftliche und berufliche Existenz; 1938 erfolgte der Ausschluss aus den akademisch qualifizierten Berufen. Terror, Ausgrenzung und Verarmung trieb viele zur Emigration. Wer in Deutschland blieb beziehungsweise in den später annektierten und besetzten Gebieten unter deutsche Hoheit fiel, wurde zum Opfer einer systematischen Politik des Völkermords.

Aussenpolitisch strebte Hitler nach Expansion, die mit der Schaffung eines erweiterten «Lebensraums» die befürchtete Degeneration des deutschen Volks abwenden sollte. Die anfänglich verfolgte Taktik benutzte die deutschen Minoritäten als Hebel zur Destabilisierung der Nachbarländer Österreich, Tschechoslowakei und Polen sowie der Freien Stadt Danzig, die einem Mandat des Völkerbunds unterstand. In Österreich wurden die deutschen Interessen angeblich missachtet, weil der Friedensvertrag von Versailles den «Anschluss» an das «Reich» untersagte; in der Tschechoslowakei und in Polen ging es um die behauptete Misshandlung der deutschen Minderheiten. Hitler nutzte die von den Mächten und vom Völkerbund geschaffene Ordnung, die viel Wert auf den kollektiven Minderheitenschutz legte, aber die Rechte der Individuen kaum achtete.

Das Denken der politisch Verantwortlichen jener Zeit prägten der Kampf konkurrierender Gesellschaftsvorstellungen vor dem Hintergrund der grossen Wirtschaftskrise, das Bestreben, über nationalen Wirtschaftsprotektionismus,

diplomatische Absprachen und militärische Allianzen die eigenen Sicherheitsprobleme zu lösen. Die Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien, die Verfolgung politischer Gegner (in Italien, in Spanien, in Deutschland und in der Sowjetunion), die 1933 vor aller Augen einsetzende systematische Diskriminierung der Juden, die Missachtung der Menschenrechte, dies waren auf der Ebene der Staatspolitik nicht die Sorgen der ersten Jahre nach 1933. So stand an der internationalen Flüchtlingskonferenz von Evian 1938 nicht das Schicksal der Verfolgten, sondern die Gefährdung der potentiellen Aufnahmeländer durch die Massenvertreibung im Vordergrund, die Frage also, ob sich ein Staat diese Form der indirekten Aggression leisten dürfe. Die Achtung der Menschenrechte wurde (unter schonender Ausklammerung der Sowjetunion) erst bei Kriegsende als Reaktion auf die Massenvernichtung und den systematischen Völkermord zum Grundprinzip der neuen Staatenwelt erklärt.

Die Atlantikcharta vom 14. August 1941 wird gerne als Grundkatalog der auf neue Prinzipien ausgerichteten Weltordnung verstanden. Zur Hauptsache ging es damals aber um die Koordination der militärischen Anstrengungen zwischen den USA und Grossbritannien und um eine von den USA angestrebte Absicherung dagegen, dass Grossbritannien – wie im Ersten Weltkrieg – in Geheimabkommen territoriale Absprachen und Zugewinne von Einflusssphären im Stil des 19. Jahrhunderts machte. Die Gründung der UNO am 26. Juni 1945 in San Francisco war eine organisatorische Umsetzung der Prinzipien der Atlantikcharta im Bestreben, Katastrophen wie den zurückliegenden Weltkrieg künftig zu vermeiden. Am 10. Dezember 1948 verabschiedete zudem die UN-Vollversammlung in Paris die Menschenrechtsdeklaration mit ihren 30 Artikeln. Die Gutheissung dieses rechtlich vorerst unverbindlichen Papiers mag erstaunen, war doch die Anti-Hitler-Koalition der Kriegsjahre zu diesem Zeitpunkt bereits auseinandergebrochen. Dieser Schritt stellte vorerst nur ein Versprechen dar, um dessen Einlösung auch heute noch gerungen wird.

2.2 Schweizerische Innenpolitik und Wirtschaft

Die Situation der Schweiz war in hohem Mass vom geschilderten internationalen Kontext geprägt. Die gesellschaftliche Krise, die wirtschaftliche Depression und die autoritäre Wende in der Politik manifestierten sich hier ebenso wie die vielfältigen Auswirkungen des Kriegs. Im Gegensatz zu den umliegenden Ländern wurde das Land jedoch nicht erobert und nahm nicht direkt an den militärischen Auseinandersetzungen teil. Vermeintlich nur in der Rolle des Zuschauers, gewann das Bild der «Friedensinsel» in einem «Europa der Ruinen» eine geradezu suggestive Kraft – nicht nur innerhalb der Landesgrenzen,

sondern auch im Ausland.² Die grossen ideologischen und gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen waren an der schweizerischen Gesellschaft jedoch nicht spurlos vorbeigegangen.

Neutraler Kleinstaat und Wirtschaftsmacht

Die Diskussionen um die Rolle der Schweiz in Europa und in globalen Zusammenhängen bewegen sich immerzu im Spannungsfeld zwischen dem (Selbst-)Bild vom «neutralen Kleinstaat», der sich auf seine «Friedensmission» und seine «Guten Dienste» festgelegt hat, und dem Gegenbild eines wirtschaftlich überaus erfolgreichen Staats, der im Zuge des Industrialisierungsprozesses eine starke Stellung auszubauen vermochte. Die beiden Dimensionen ergänzten und verstärkten sich gegenseitig. Dies zeigte sich vor allem in den beiden Weltkriegen. Der kleine Neutrale, der sich aus dem Kriegsgeschehen herauszuhalten vermochte, verwies stolz auf die erbrachte humanitäre Hilfe, erzielte aber auch spezielle Gewinne durch finanzielle Dienstleistungen und industrielle Lieferungen an die Kriegsführenden. Diese privilegierte Position war zugleich eine fortgesetzte Quelle von Schwierigkeiten im Umgang mit den Kriegsparteien, die sich – wie im Ersten Weltkrieg – in starkem Ausmass in die inneren Belange der Schweiz einzumischen begannen oder die – wie im Zweiten Weltkrieg auf alliierter Seite – der wirtschaftlichen Dienstbarkeit des Neutralen nur beschränktes Verständnis entgegenbrachten.

Kleinstaat Schweiz

Das kleinstaatliche Selbstverständnis der Schweizerinnen und Schweizer resultiert aus der geographisch geringen Grösse des Landes. Dieses umfasst eine Fläche von 41 000 km², was nur etwa 7,5% des französischen, 11% des deutschen oder 14% des italienischen Territoriums ausmacht. Die vier Nachbarstaaten (Frankreich, Deutschland, Österreich und Italien) hatten bis in die dreissiger Jahre ein einigermaßen ausgeglichenes Umfeld gebildet; diese Balance wurde mit dem «Anschluss» von Österreich im März 1938 und mit dem Waffenstillstand zwischen Deutschland und Frankreich im Juni 1940 zerstört. Erstmals in der Geschichte des modernen Bundesstaats sah sich die Schweiz von einem einzigen Machtblock eingekreist. Dass der Kleinstaat in diese Lage kommen konnte, hängt auch damit zusammen, dass er ein Binnenland ohne Meeresanstoss ist. Der Rhein war die wichtigste Verbindung zum Meer; während des Kriegs war dieser Wasserweg nur bedingt benutzbar. Das Chartern eigener Schiffe auf den Weltmeeren im Zuge des Aufbaus einer Kriegswirtschaft in den ausgehenden dreissiger Jahren vermochte nur einen ungenügenden Ersatz zu bilden. Auf dem eigenen Territorium verfügte man über wichtige Alpentransversalen (Gotthard und

Lötschberg-Simplon); diese leistungsfähigen Nord–Süd-Verbindungen waren im Krieg sowohl eine Stärke gegenüber den Achsenmächten als auch eine Belastung im Umgang mit den Alliierten.

1941 lebten etwa 4,3 Mio. Menschen in der Schweiz; davon waren 5,2% Ausländer, was für das 20. Jahrhundert einen historischen Tiefstand darstellt.³ Im Gegenzug lebten 1940 über 260 000 Schweizer im Ausland, davon allein rund 150 000 in den angrenzenden Ländern. Von den 223 554 in der Schweiz lebenden Ausländern waren 96 000 Italiener (45 800 Männer), 78 300 Deutsche (29 800 Männer) und 24 400 Franzosen (9200 Männer). Die Österreicher wurden 1941 nicht mehr als eigene Kategorie geführt. Was die Religion betrifft, so bekannten sich 1941 57,6% der Bevölkerung zum protestantischen, 41,4% zum katholischen Glauben; 0,7% waren Christkatholiken und rund 19 500 Menschen jüdischen Glaubens, was 0,5% der Gesamtbevölkerung entsprach. Wegen der Einbürgerungsschwierigkeiten war der Ausländeranteil innerhalb der jüdischen Gemeinschaft mit etwa 50% besonders hoch. 72,6% der Bevölkerung waren deutscher, 20,7% französischer, 5,2% italienischer und 1,1% rätoromanischer Muttersprache.

Wirtschaftlich war die Schweiz über ein hohes Mass an Offenheit und intensive Aussenbeziehungen in die Weltwirtschaft integriert, deren Rahmenbedingungen sie infolge ihrer geringen Grösse allerdings kaum zu beeinflussen vermochte. Von der Beschäftigungsstruktur her lebten etwa 20% der Bevölkerung von der Landwirtschaft, 45% von Industrie und Gewerbe und 35% von den Dienstleistungen. Das Land verfügte über weltweit präselektierte Industriefirmen, die sich auf Produkte mit hoher Wertschöpfung spezialisiert hatten. Das eigene Territorium wies ein leistungsfähiges Eisenbahn-, Post- und Telegrafennetz auf; zudem waren viele Bergregionen mit hydroelektrischen Anlagen für die Stromproduktion erschlossen. Die Schweiz war ungewöhnlich stark vom Export abhängig. Etwa ein Drittel der Bevölkerung hatte ihre Existenzgrundlage im Export der Metall-, Maschinen-, Elektro- und Uhrenindustrie. Die chemisch-pharmazeutische Industrie, die sich in der Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre als Konjunkturstütze erwiesen hatte, setzte über 90% der Produktion auf ausländischen Märkten ab. Die Binnenwirtschaft – insbesondere die Bau- und die Holzindustrie – gewann während der krisenhaften dreissiger Jahre an Bedeutung, die sich während des Kriegs fortsetzte.

Dies betraf auch das «heimliche Imperium»,⁴ das sich die Unternehmen im Ausland aufgebaut hatten, und den Finanzplatz, der mit seinen Dienstleistungen zum optimalen Zusammenspiel zwischen exportorientierter Industrie und Kapitaleexport beigetragen hatte. Die grossen schweizerischen Industrieunternehmen und die von ihnen mit Hilfe der Grossbanken gegründeten Finanz-

gesellschaften hatten – gefördert durch den starken Franken, der bis September 1936 im Goldblock verblieb und erst dann abgewertet wurde – ihre Direktinvestitionen im Ausland trotz Krise ausgebaut, wobei eine Verlagerung der Vermögenswerte vom europäischen Kontinent und insbesondere von Deutschland weg in den angelsächsischen Raum, vor allem in die USA, festzustellen ist. Im Gegenzug baute das schweizerische Bankensystem die Vermögensverwaltung aus, und ausländische Gesellschaften benutzten die Schweiz mittels neugegründeter Holdinggesellschaften als Operationsbasis für weltweite Geschäfte. In dieser Hinsicht war die Schweiz in den dreissiger Jahren und während des Kriegs kein «Kleinstaat», sondern eine nicht unbedeutende Wirtschaftsmacht⁵ – die daraus resultierenden Probleme waren ein zentraler Untersuchungsgegenstand der UEK.

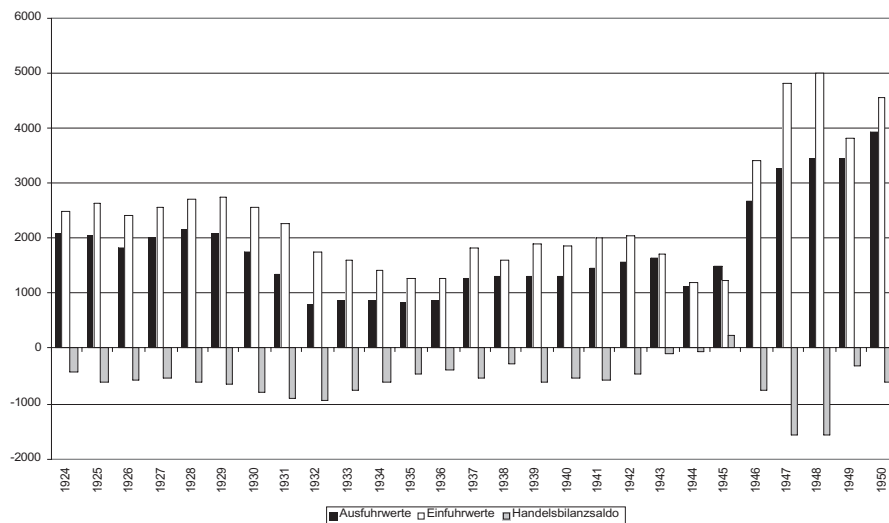
Die aussenwirtschaftliche Orientierung der Schweiz

Grundlage der schweizerischen Aussenwirtschaft war eine moderne, exportorientierte Industrie, in der Unternehmen, die sich auch im Kapitalexport stark engagierten, führend waren. Was die Branchenstruktur der schweizerischen Exporte betrifft, so lässt sich eine relative Stabilität konstatieren. Die entscheidenden Veränderungen fallen hier in die Krisenphase der dreissiger Jahre; einige andere, langsamer verlaufende Trends überdauerten die Kriegszeit und setzten sich in der Nachkriegszeit fort. Zu nennen ist der nachhaltige Bedeutungszuwachs der chemisch-pharmazeutischen sowie der Metall- und Maschinenindustrie in den dreissiger Jahren und die langfristige Schrumpfung des Textilsektors. Auch die Nahrungsmittelindustrie erfuhr eine Komprimierung, vermochte ihren Anteil nach 1945 aber wieder etwas auszubauen.

Abbildung 1 gibt die Entwicklung von Ein- und Ausfuhr in Millionen Schweizer Franken für den Zeitraum zwischen 1924 und 1950 wieder. Dieser kann entnommen werden, dass sich die Importe und Exporte nach einem hohen Stand in den zwanziger Jahren zu Beginn der dreissiger Jahre stark rückläufig entwickelten, um in den Jahren vor dem Zweiten Weltkrieg wieder leicht anzusteigen. Nach der Anpassungskrise der letzten beiden Kriegsjahre kam es ab 1946 zu einer raschen Expansion des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Werden diese Werte in relative Zahlen übersetzt, so zeigt sich, dass der Anteil der Importe am Nettosozialprodukt Ende der zwanziger Jahre und in den fünfziger Jahren gegen 30% betrug, während sich die Exporte zwischen einem Fünftel und einem Viertel bewegten. Dazwischen liegen die Krisen- und Kriegsjahre, die zu einem markanten Einschnitt führten und die Importquote bereits 1932 auf 10% sinken liessen; im Jahr 1945 betrug der Anteil von Import und Export am Nettosozialprodukt nur noch knapp 9%, was einen historischen Tiefstand darstellt.

Abbildung 1:

Entwicklung der Aus- und Einfuhren 1924–1950 (in Mio. Franken)



Quelle: Ritzmann, Statistik, 1996, Tabelle L.7, L.8 und L.9, S. 672–673.

Die Schweiz wies im 19. und 20. Jahrhundert – von wenigen Ausnahmejahren abgesehen – eine negative Handelsbilanz auf; die Importe überstiegen die Exporte wertmässig bei weitem. Dies war mit Ausnahme des Jahres 1945 auch während des Zweiten Weltkriegs der Fall – ein Befund, der auf den ersten Blick mit dem Bild der stark exportorientierten Industrie- und Dienstleistungswirtschaft kontrastiert. Viele Rohstoffe und Zwischenprodukte, aber auch Konsumgüter und Lebensmittel mussten aus dem Ausland beschafft werden. Ein Teil davon wurde zu Ausfuhrgütern auf hohem Qualitätsniveau (mit entsprechend grossem Wertschöpfungsanteil) weiterverarbeitet, was wiederum die Möglichkeiten verbesserte, die fehlenden Ressourcen einzuführen. Das aus diesen Handelsbeziehungen resultierende Defizit wurde in erster Linie durch Einnahmen aus dem Tourismus, durch Transportdienstleistungen, den Versicherungsverkehr und die Erträge aus dem Auslandvermögen kompensiert. Im Endeffekt war die schweizerische Zahlungsbilanz unter Berücksichtigung des Kapitalverkehrs in der Mehrzahl der Jahre stark positiv, was einen entsprechenden Anstieg der Währungsreserven bei der Schweizerischen Nationalbank zur Folge hatte. Trotz einer Handelsbilanz, die zwischen 1939 und 1945 durchschnittlich mit etwa 300 Mio. Franken defizitär war, nahmen diese Reserven im selben Zeitraum um durchschnittlich 400 Mio. Franken jährlich zu. Was den Kapitalverkehr anbelangt, bewegt sich die historische Forschung auf

höchst unsicherem Grund. Die Banken sperrten sich vehement gegen die – vom Völkerbund geforderte und von der Nationalbank immer wieder angestrebte – Einführung einer zuverlässigen Statistik über diese Bewegungen. Eine solche hätte überhaupt erst ermöglicht, eine schweizerische Zahlungsbilanz zu errechnen. Der erfolgreiche Widerstand der Geschäftsbanken dokumentiert das asymmetrische Kräfteverhältnis zwischen privaten und politischen Akteuren. Für die heutigen Historiker ergibt sich dadurch ein Problem, das schon zeitgenössischen Kontrollinstanzen bewusst war. So schrieb der Völkerbund 1934 in einer Untersuchung zu den Geschäftsbanken: «Es ist nicht möglich, anhand der schweizerischen Bankenstatistiken den Umfang der ausländischen Vermögenswerte zu ermitteln, die in der Schweiz Zuflucht gefunden haben.»⁶ Bis weit über das Jahr 1945 hinaus existieren für die Schweiz bloss approximative Berechnungen für die Ertragsbilanz. Die Differenz zwischen dieser und der Devisenbilanz ermöglicht es immerhin, Tendenzen anzugeben. Dieser «Auslassungsposten» war immer positiv, was auf einen Überschuss an Kapitalimporten verweist. Angaben über das Volumen der Kapitaltransaktionen lassen sich damit aber nicht machen. Der stete Zufluss von Vermögen auf den schweizerischen Finanzplatz hatte – der Logik einer Kapitaldrehscheibe entsprechend – Kapital(rück)exporte ins Ausland zum Gegenstück. Diese Ein- und Ausfuhr von Kapital hob sich zahlungsbilanztechnisch gegenseitig auf, und ihr Umfang kann nur geschätzt werden. Wie in Unterkapitel 4.6 gezeigt wird, waren die Zuflüsse an Vermögenswerten in die Schweiz weit höher als bisher vermutet, so dass auch von entsprechend grossen Kapitalexporten ausgegangen werden muss.

Bilateralismus, Clearingabkommen und starker Schweizer Franken

Die Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre führte in zahlreichen Ländern zu einer dramatischen Verknappung der Währungsreserven (Gold und Devisen). Die Schweiz reagierte unmittelbar auf den einsetzenden Protektionismus. Dem US-amerikanischen Smoot-Hawley-Zolltarif von 1930 folgten Massnahmen und Boykottandrohungen gegen US-Produkte. Zugleich schlug die schweizerische Wirtschaftsdiplomatie wichtigen Partnern, die zu einer Devisenbewirtschaftung übergegangen waren, die Einführung eines gebundenen Zahlungsverkehrs vor. Der Schweiz kam so bei der Einführung von bilateralen Clearingabkommen eine Schrittmacherrolle zu; die Handelspolitik bewegte sich in ein – bis Ende der fünfziger Jahre andauerndes – «Zeitalter des Bilateralismus».⁷

Bei dem eingeführten bilateralen Verrechnungsverfahren (Clearing) wurden die Forderungen und Verpflichtungen der schweizerischen Wirtschaftssubjekte mit denjenigen des Partnerlandes über staatliche Instanzen verrechnet. Die aus-

ländischen Zahlungen für schweizerische Warenexporte, aber auch für Dienstleistungen, Tourismus und Kapitalerträge wurden über dieses Clearingsystem transferiert. Die schweizerischen Schuldner (zumeist Warenimporteure) zahlten in Franken an die 1934 gegründete Schweizerische Verrechnungsstelle, die als autonome, dem Bankgeheimnis unterstehende Körperschaft eine Mittlerrolle zwischen Bundesverwaltung, Bankensystem, Nationalbank und einer grossen Anzahl von aussenwirtschaftlichen Akteuren spielte. Mit den Einzahlungen der Importeure mussten jeweils die Exportgläubiger befriedigt werden, was angesichts der zahlreichen Ansprüche heftige Verteilungskonflikte innerhalb der schweizerischen Wirtschaft auslöste. Nicht integriert in diesen gebundenen Zahlungsverkehr war der Kapitalverkehr, der aber wegen der ausländischen Devisenausfuhrverbote stark eingeschränkt wurde.

Aufgrund ihrer historischen Erfahrungen setzte die Schweiz in der Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre auf eine Doppelstrategie, die sie grundsätzlich auch die Kriegsjahre hindurch und bis in die Nachkriegszeit hinein fortsetzte. Zum einen optierte sie für bilaterale Sonderregelungen und förderte den Abschluss von Clearingabkommen sowie die Festlegung von Zolltarifen und Kontingenten. Sie entschied sich damit für direkte Verhandlungen mit Staaten, die dem freien Weltmarkt abgeschworen hatten, und strebte zweiseitige völkerrechtliche Verträge an. Zum andern äusserte die Schweiz eine deutliche Präferenz für stabile internationale Rahmenbedingungen und versuchte, am internationalen Währungssystem festzuhalten, das – nach dem Vorbild des klassischen Goldstandards vor 1914 – im Verlauf der zwanziger Jahre rekonstruiert worden war, auch wenn sich rasch zeigte, dass die Bedingungen, die diesem System vor dem Ersten Weltkrieg Stabilität verliehen hatten, nun nicht mehr gegeben waren. Feste Wechselkurse und die Aufrechterhaltung der Goldparität erschienen aus schweizerischer Sicht unverzichtbar, weil man sich längerfristig keine funktionierende Alternative vorstellen konnte. Als ein Transaktionssystem, das die daran partizipierenden Länder auf feste Regeln verpflichtete, schien der Goldstandard jene Sicherheit zu gewährleisten, deren man dringend bedurfte, um den noch verbliebenen Aussenhandel in geordneten Bahnen abwickeln zu können. Auch nachdem Grossbritannien mit der überraschenden Aufhebung der Goldeinlösungspflicht für das Pfund Sterling im September 1931 eine weltweite Abwertungskaskade ausgelöst hatte, verteidigten die helvetischen Währungshüter das Leitbild eines im gelben Metall verankerten internationalen Währungssystems. Die Mitgliedschaft im Goldblock bedeutete gleichzeitig das Bekenntnis zu einem Sparkurs des öffentlichen Haushalts und den Verzicht auf eine aktive Beschäftigungspolitik.

Interventionistischer Bilateralismus und liberaler Internationalismus: Diese beiden Zielsetzungen überlagerten sich während der dreissiger Jahre auf oft ver-

wirrende Weise. Sie sollten sowohl die Grundlinien der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik als auch den Aufbau einer Kriegswirtschaft massgeblich prägen. Die Schweiz band ihren Aussenhandel während der Kriegsjahre in ein straffes Regime ein – gleichzeitig hielt sie die Konvertibilität der Währung aufrecht. Ziel war allerdings die Handelsförderung und nicht volkswirtschaftliche Selbstgenügsamkeit. Insbesondere widersetzte man sich den von Deutschland propagierten, auf einen «Kontinentalblock» abzielenden autarkiewirtschaftlichen Konzepten. Die Zolltarife blieben im Vergleich zu protektionistischen Ländern moderat. Doch die Tatsache, dass zwischen 1931 und 1934 insgesamt 35 Länder Devisenverordnungen und teilweise umfassende und rigide Devisenbewirtschaftungen einführten, konfrontierte die Schweiz mit einer neuen Umgebung, in der sie den Bruch mit ihrer traditionellen Freihandelspolitik vollziehen musste.⁸

Schweizerische Wirtschaft und Finanzplatz

Der Finanzplatz umfasst neben den Banken auch die Finanzgesellschaften, die Versicherungsunternehmen und eine ganze Reihe von sogenannten Intermediären (Anwälte, Notare, Treuhänder), die im Bereich der Vermögensverwaltung, der Kontaktvermittlung und der Anlageberatung tätig waren. Seine Grundlagen wurden mit der nationalen Integration der bedeutendsten städtischen Bankenplätze (Genf, Zürich, Basel) geschaffen. Ähnlich den Banken vermochten auch die Versicherungsgesellschaften nach dem Ersten Weltkrieg die Währungsturbulenzen in vielen Ländern für eine europaweite Expansion zu nutzen. Das Auslandgeschäft der schweizerischen Assekuranz wuchs in der Zwischenkriegszeit rascher als jenes im Inland, so dass der Internationalisierungsgrad der Unternehmen anstieg.

Langfristige Kundenbeziehungen und Diskretion im Geschäftsgebaren sind die beiden zentralen Markenzeichen der europäisch und international orientierten schweizerischen Banken. Durch den Ersten Weltkrieg wuchsen vor allem die Banken in eine wichtige internationale Rolle hinein.⁹ Nachdem bei Kriegsausbruch 1914 der internationale Goldstandard und der Weltmarkt zusammengebrochen waren, wurde auch in der Schweiz die Goldeinlöschungspflicht aufgehoben und die nationale Währung mit dem Franken zum gesetzlichen Zahlungsmittel erklärt. Aufgrund der sich rasch verschlechternden Wirtschafts- und Valutalage in den kriegführenden Ländern bot sich der von militärischen Operationen verschonte neutrale Staat als Hort für Fluchtkapital und als europäische Finanzdrehzscheibe an und vermochte eine substantielle Neutralitätsdividende zu realisieren. In den krisengeschüttelten Jahren nach 1918 erwiesen sich die wirtschaftlichen Beziehungen zu Deutschland als besonders wichtig. Mitte der zwanziger Jahre stellte die Schweiz (kurze Zeit nach Schwe-

den und gleichzeitig mit Grossbritannien) die Vorkriegs-Goldparität des Franken wieder her. Mit der Novelle zum Nationalbankgesetz von 1929 und mit dem Münzgesetz von 1931 wurde die bereits ab 1925 faktisch wieder praktizierte Goldwährung gesetzlich sanktioniert. Fortan kam der Verteidigung der Goldparität und der Stärke des Schweizer Franken das Primat gegenüber andern wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zu.

Damit waren wichtige Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Schweiz rasch an Bedeutung gewann und zum internationalen Zentrum der Vermögensverwaltung wurde. Ausländische Anleger wollten Sicherheit und Stabilität – der helvetische Finanzplatz bot beides. Das politische Institutionengefüge und die Stellung des Landes im internationalen Staatensystem vermochten jenes Vertrauen zu schaffen, das über finanz- und währungstechnische Aspekte hinaus nötig war, um die Schweiz zu einer der wichtigen Drehscheiben für langfristige Kapitalbewegungen zu machen.

Die – trotz der Klischees einiger Kritiker – zu beobachtende hohe innenpolitische Akzeptanz des schweizerischen Finanzplatzes ergab sich daraus, dass dieser die volkswirtschaftlichen Funktionen optimal mit der internationalen Expansion verbinden konnte. Ein dichtes Netz von Bankstellen in allen Kantonen und bis hinunter auf Gemeindeebene sorgte für eine Abschöpfung des lokalen Sparpotentials. Als Hort für Fluchtkapitalien verzeichnete die Volkswirtschaft trotz anhaltenden Kapitalexports eine hohe Liquidität auf den Finanzmärkten, was ein niedriges Zinsniveau garantierte. Die Grossbanken fungierten gleichsam als «Getriebe» zwischen Kapitalexport und Exportfinanzierung für die Industrie und ermöglichten das Wachstum von wertschöpfungsintensiven Branchen weit über das Fassungsvermögen der schweizerischen Binnenmärkte hinaus. Die Vermögensanlagen helvetischer Investoren im Ausland (welche das Eigentum von Ausländern in der Schweiz bei weitem überstiegen) speisten wiederum die Ertragsbilanz und leisteten damit – zusammen mit dem Fremdenverkehr – einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung der notorisch passiven Handelsbilanz und zum langfristigen Ausgleich der schweizerischen Zahlungsbilanz. Trotz Konflikten und Reibungsflächen erwiesen sich eine starke Währung und ein effizienter Finanzplatz als funktional für die ganze Volkswirtschaft.¹⁰

Während des gesamten Zeitraums von 1933 bis 1945 vermochten die Banken ihre Handlungsautonomie beizubehalten. Das war nicht selbstverständlich, erlitten doch die in den zwanziger Jahren vorherrschenden Bestrebungen zur Wiederherstellung eines freien Weltmarkts mit konvertiblen Währungen durch das Einsetzen der Weltwirtschaftskrise einen schweren Rückschlag. Das Jahr 1931 markierte eine Wende; der Übergang zur Devisenbewirtschaftung in Deutschland und die Abkehr des britischen Pfunds von der Goldparität waren

Anzeichen einer Desintegration der Weltwirtschaft, die sich in den darauf folgenden Jahren mit atemberaubender Geschwindigkeit vollzog. Auch in der Schweiz gerieten Banken (insbesondere die Volksbank) in akute Krisen, aus denen sie nur mit Bundeshilfe befreit werden konnten. Als (indirekte) Gegenleistung für die staatlichen Sanierungsleistungen mussten die Banken in die Schaffung des ersten schweizerischen Bankengesetzes einwilligen; sie beteiligten sich indessen aktiv an seiner Ausgestaltung, und so hatte dieses 1934 bei seiner parlamentarischen Verabschiedung eine Form, die den Spielraum des Finanzplatzes kaum einschränkte.¹¹ Mit der Aufnahme des Bankgeheimnisses wurde der strafrechtliche Schutz einer diskreten Geschäftsabwicklung signifikant verstärkt und Nachforschungen ausländischer Staaten über die Vermögensverhältnisse ihrer Bürger ein Riegel vorgeschoben. Der damit weiter gestärkte Ausbau des Finanzplatzes zu einem Zentrum der internationalen Vermögensverwaltung war die langfristig bedeutsamste schweizerische Entwicklung, die zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg festzustellen ist.¹²

Staatliche Institutionen, politische Kultur und nationale Identität

Die schweizerische Gesellschaft ist komplex strukturiert; die sozialen Trennlinien bezüglich Bildungsgrad, Berufstätigkeit, Vermögenslage, Sprache, Konfession verlaufen nicht parallel zueinander, sondern überschneiden sich – die Soziologen sprechen von cross cut cleavages. Mangels ethnischer Einheit hat sich die Schweiz – in Abgrenzung zu anderen Ländern – als «politische Willensnation» definiert; ein Begriff, der ausdrücken soll, dass sich kein einheitliches Kriterium für die politische und territoriale Einheit des Staatswesens ausmachen lässt. Somit kam dem Rückgriff auf die Geschichte – und seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert einer Gründungssaga der schweizerischen Eidgenossenschaft – ein zentraler Stellenwert zu.¹³ Diese historische Tiefendimension des kulturellen Gedächtnisses, die mit den drei zu staatsbildenden Kräften stilisierten Prinzipien des Föderalismus, der Neutralität und der direkten Demokratie verbunden wurde, spielte insbesondere während des Zweiten Weltkriegs eine herausragende Rolle. Teilweise bevölkerten mythische Figuren wie Wilhelm Tell und Arnold von Winkelried ein Geschichtsbild, das von altertümlichen Denkvorstellungen eines «Burgensturms», einer «Befreiung von Fremdherrschaft» und eines «Kampfes gegen fremde Vögte» geprägt war. Zugleich verstand sich die Schweiz aber auch als eine Art Europa en miniature. Sie war das Land, in dem die grossen europäischen Flüsse ihr Quellgebiet hatten; sie profilierte sich als «Gotthardstaat» und damit als Staatswesen, das seine nationale Identität von einem «Berg der Verbindung und der Scheidung» bezog.¹⁴

In institutioneller und konstitutioneller Hinsicht bedeutete die Bundesstaatsgründung von 1848 einen epochalen Einschnitt in der Geschichte der Confoederatio Helvetica (CH), wie der offizielle Staatsname lautet.¹⁵ Das bundesstaatliche Gefüge, das damals geschaffen wurde, hat sich bis heute im Grundriss erhalten, auch wenn sich in gesellschaftlicher Hinsicht die Bedingungen politischen Handelns, insbesondere durch die Organisation gesellschaftlicher Interessen und durch die Medienrevolution, grundlegend gewandelt haben.¹⁶ Seit 1848 bildeten die 22 Kantone einen Bundesstaat mit einheitlicher Aussenpolitik, einem gemeinsamen Wehrsystem, einem allgemeinen Wahlrecht sowie einem Zweikammersystem (der Volksvertretung im Nationalrat und der Kantonsvertretung im Ständerat). Die seit 1848 garantierten bürgerlichen Grundrechte (Religions-, Presse-, Vereinsfreiheit usw.) wurden später um neue Rechte der direktdemokratischen Partizipation erweitert (1874 Gesetzesreferendum, 1891 Initiativrecht). Die Schweizer Juden erlangten erst 1866 beziehungsweise 1874 und nur auf äusseren Druck gleiche Rechte wie die nichtjüdischen Schweizer.¹⁷ Die halbdirekte Demokratie stand stark im Banne einer republikanischen Tradition, die das egalitäre Prinzip mit der Wehrfähigkeit verknüpfte und damit den Souverän exklusiv männlich definierte. Obwohl die politische Gleichberechtigung der Frauen schon seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert ein Thema in der politischen Öffentlichkeit war, kam es erst 1971 zu einem Durchbruch auf nationaler Ebene.

Föderalistisch stark zergliedert in Bund, Kantone und Gemeinden, war gesamtschweizerisch zugleich eine hochintegrierte Elite in Wirtschaft, Armee und Politik in der Lage, neue und auch oppositionelle Kräfte zu absorbieren. Diese Elite verfügte auch deswegen über ein hohes Durchsetzungsvermögen, weil es aufgrund des militärischen, aber auch zivilgesellschaftlichen Milizsystems weder eine selbständige «militärische Kaste» noch eine «politische Klasse» oder einen bürokratischen Stand gab. Politisch wurde der schweizerische Bundesstaat nach 1848 von den Kräften des Liberalismus bestimmt. Nach dem Abklingen des Kulturkampfes erhielten die Katholisch-Konservativen einen ersten Sitz in der siebenköpfigen Regierung (dem Bundesrat). Als sich im Ersten Weltkrieg und während des Landesstreiks der Bürger- und Bauernblock gegenüber der oppositionellen Arbeiterbewegung behauptet hatte und die Krise der freisinnigen Hegemonie offensichtlich geworden war, erhielten die Katholisch-Konservativen 1919 einen zweiten Regierungssitz. 1929 wurde dann ein Vertreter der konservativen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB) in den Bundesrat aufgenommen, womit eine Mehrparteienregierung mit insgesamt rund 53% Wähleranteil die Exekutivfunktion ausübte. 1935 erwuchs dem Regierungskartell neben den linken Parteien eine neue Opposition: der im Zuge der Erneuerungsbewegungen entstehende, sich sehr volks-

tümlich gebende und von der charismatischen Gestalt Gottlieb Duttweilers geführte Landesring der Unabhängigen (LdU).¹⁸

Die Sozialdemokraten wurden wegen ihres Kampfes für die Besserstellung der sozial schwachen Schichten und ihres programmatischen Anspruchs auf Alleinvertretung der arbeitenden Klasse in der ganzen Zwischenkriegszeit auf Bundesebene als systemfremd und darum regierungsuntauglich angesehen, während auf kantonaler und kommunaler Ebene und insbesondere in den «roten Städten» diese «Tauglichkeit» längst unter Beweis gestellt worden war.¹⁹ Keine sozialdemokratischen oder gewerkschaftlichen Vertretungen gab es dagegen – sozusagen selbstverständlich – in den Führungsgremien der Wirtschaft und den Direktionen der öffentlichen Institutionen. Die «Geistige Landesverteidigung» der dreissiger Jahre, die von der Arbeiterbewegung massgeblich mitgestaltet und getragen wurde, hatte zunächst noch keine Konzessionsbereitschaft auf bürgerlicher Seite zur Folge; in den vier Ergänzungswahlen von 1940 wurde der sozialdemokratische Anspruch auf eine Regierungsbeteiligung auch aus aussenpolitischen Rücksichten auf den deutschen Nachbarn abgewehrt. Als jedoch die SPS nach der Kriegswende 1943 ihren Wähleranteil auf 28,6% zu steigern vermochte (1939: 25,9%) und zur stärksten Parlamentsfraktion wurde, erhielt sie im Dezember 1943 einen ersten Sitz im Bundesrat. Der nach 1945 in der Ära des Kalten Kriegs sich konsolidierende nationale Konsens machte 1959 die noch heute bestehende «Zauberformel» möglich, die der SPS wie der FDP und den Katholisch-Konservativen eine Doppelvertretung, der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (heute: Schweizerische Volkspartei, SVP) den verbleibenden Sitz zugestand. Als gemeinsamer Nenner dieser breiten Regierungskoalition diente der Antikommunismus und die Überzeugung, die Schweiz sei ein «Sonderfall», der sich im internationalen Kräftespiel auf einen Alleingang festlegen könne.

Der parteipolitische Kompromiss ging einher mit Prozessen auf verbandspolitischer Ebene. 1929 hatte der Historiker Emil Dürr von einer «Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien» gesprochen und damit auf die mit dem Ersten Weltkrieg unübersehbar gewordene, zunehmende Bedeutung der Wirtschaftsverbände in der nationalen Politik hingewiesen.²⁰ Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft und die Arbeiterschaft hatten seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts begonnen, ihre Interessen zunehmend organisiert zu vertreten; zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren die vier Interessensverbände bereits zu wichtigen politischen Akteuren, zu «privaten Regierungen» aufgestiegen, deren Fähigkeit, mittels Referendum parlamentarische Vorlagen zur Volksabstimmung zu bringen, zur Entstehung einer vorparlamentarischen Anhörung (Vernehmlassungsverfahren) beigetragen hatte. Die zentralisierten Verbände kompensierten die relative Schwäche des kantonal zersplitterten Parteiwesens.

Wichtige politische Entscheidungen fielen auf dieser Ebene erstarkender parastaatlicher Strukturen, wobei der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (im folgenden «Vorort»; schweizerischer Wirtschaftsdachverband) im zentralen Bereich der Aussenwirtschaft eine dominante Rolle spielte. Hinzu kamen seit dem Ersten Weltkrieg die Nationalbank, in den dreissiger Jahren die Verrechnungsstelle. Die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre liess die 1874 in der Bundesverfassung verankerte Handels- und Gewerbefreiheit zunehmend als unzeitgemäss erscheinen. 1937 sprach der Bundesrat in seiner Botschaft zur Revision der Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung von einer «Politisierung der Wirtschaft» und einer parallel laufenden «Verwirtschaftlichung der Politik».²¹ Erst ein Jahrzehnt später wurde die neue «Verfassungsrealität» in der Volksabstimmung von 1947 sanktioniert; fortan waren die Verbände – und dies im Gegensatz zu den Parteien – mit ihren legislatorischen Entscheidungsanteilen verfassungskonform.²²

Man hat dieses System privater und halbprivater Kräfte mit ihrem machtvollen Einfluss auf Staat und Gesetzgebung auch als «liberalen Korporatismus» bezeichnet. Der Zweite Weltkrieg und das Vollmachtenregime beschleunigten dessen Entwicklung und den Übergang zur verbandsdominierten Verhandlungsdemokratie. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass das Vielparteien- oder Konkordanzprinzip die nationale Integration stärkte, zugleich aber die Verantwortlichkeiten verwischte.

Zum republikanischen Bürgerprinzip gehörte die allgemeine Wehrpflicht, die allerdings erst zwischen der Zentralisierung der Militärausbildung im Jahre 1874 und dem neuen Militärorganisationsgesetz von 1907 effektiv verwirklicht werden konnte.²³ Die Wehrpflicht war aus der historischen Perspektive freilich auch ein Recht, nämlich das männliche Recht des Waffentragens und der kollektiven Selbstverteidigung, dies als Entsprechung zum Recht auf politische Mitbestimmung. Die Armee war im schweizerischen 19. Jahrhundert ein wichtiges Element der nationalen Integration und eine Ausbildungsstätte, in der auch zivile Fähigkeiten (von der Disziplin für die Fabrikarbeit bis zur Beachtung der Körperhygiene) vermittelt wurden. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts setzte sich gleichzeitig mit einem neuen, autoritären Führungsstil und dem preussisch inspirierten Erziehungsdrill eine zunehmende Instrumentalisierung für den gegen streikende Arbeiter gerichteten inneren Ordnungsdienst durch; aus dieser Erfahrung ging ein während des Ersten Weltkriegs sich verschärfender linker Antimilitarismus hervor, der erst Mitte der dreissiger Jahre unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Bedrohung einer positiven Einstellung zur bewaffneten Landesverteidigung wich.²⁴

1939, bei Kriegsbeginn, kam der Frage, wer zum General der Schweizer Armee gewählt werden würde, grosse Bedeutung zu. Die schweizerische Wehrstruk-

tur sah und sieht einen so bezeichneten Oberkommandierenden nur im Falle akuter Bedrohung beziehungsweise einer Mobilmachung vor. Als die beiden Kammern der Vereinigten Bundesversammlung am 31. August 1939 den Waadtländer Henri Guisan zum General wählten, entschieden sie sich gleichzeitig gegen einen Exponenten aus den traditionell deutschfreundlichen Offiziersmilieus, Ulrich Wille, in Zürich.

Was die Bedrohungswahrnehmung und die sicherheitspolitischen Konzepte betrifft, so blieben diese bis weit nach 1945 einem Kriegsbild aus dem 19. Jahrhundert verhaftet. Der Erste Weltkrieg löste diesbezüglich keinen Lernprozess aus. Während des Zweiten Weltkriegs verfestigten sich diese überholten Bilder ein weiteres Mal und blieben auch für die ganze Nachkriegszeit von entscheidender Bedeutung.²⁵ Das Milizsystem schweizerischer Ausprägung hat zur Folge, dass bei einer Mobilisierung von ungefähr 430 000 Mann (als Beispiel hier die Daten von 1941) 10% der Bevölkerung und mehr als 20% der Erwerbstätigen für militärische Verteidigungszwecke aufgeboten werden. Im Juni 1940, auf dem Höhepunkt der Mobilisierung, stand fast ein Drittel der erwerbsfähigen Männer unter Waffen. Die Erwartung des Kriegsfalls löst somit einen Anpassungsschock in den Unternehmen und auf den Arbeitsmärkten aus. Weil Konzeption und Strukturen der militärischen Landesverteidigung gleichsam systemimmanent «auf einem enorm hohen Militarisierungsgrad» basieren, sah sich die Armeeführung rasch mit der Frage konfrontiert, ob die verfügbaren menschlichen Ressourcen militärisch oder, alternativ dazu, zivil verwendet werden sollten. Hielt die Mobilisierung von Hunderttausenden von Soldaten über lange Zeit hinweg an, so musste mit dem «Erlahmen [...] des wirtschaftlichen Lebens des Landes» gerechnet werden; wurde hingegen rasch wieder demobilisiert, so kam es zu einer «Aushöhlung der Kampfkraft».²⁶ Dieses Dilemma machte sich während des Zweiten Weltkriegs besonders stark bemerkbar. Einerseits gab es Kontroversen über die Mobilisierung beziehungsweise Demobilisierung von Truppen in Gefahrenmomenten. Andererseits geriet das sogenannte «militärische Dispensationswesen», das über Urlaubsgesuche entschied, in das Spannungsfeld gegenläufiger Interessen und erwies sich als permanentes Problem. Der entscheidende Stellenwert der Wirtschaft – sowohl für die Landesversorgung und Kaufkraftsicherung als auch für die Exportleistung – hatte zur Folge, dass es «in keiner Weise gelang, über die ganze Zeit des Aktivdienstes eine militärisch überzeugende Bereitschaft aufrechtzuerhalten.»²⁷

Die Neutralität

Ein wichtiges Element der nationalen Identität ist die Neutralität. Sie war nicht nur als aussenpolitische Maxime von Bedeutung, sondern entlastete verschie-

dene Konfliktachsen innerhalb der Schweiz. Zu erwähnen ist vor allem das Verhältnis zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz, in welchem die historisch weit zurückreichende «Erbfeindschaft» zwischen Deutschland und Frankreich einen mentalen Niederschlag fand. Während des Ersten Weltkriegs war dieser Konflikt aufgrund gegenläufiger Solidaritäten mit den Kriegführenden in der Bevölkerung auf gefährliche Weise eskaliert. In den dreissiger Jahren baute sich erneut eine europäische Konstellation auf, in der sich das deutsch-französische Spannungsfeld stark polarisierend auf die Schweiz hätte auswirken können. Doch diesmal konnten die zentrifugalen Kräfte durch den konsensstiftenden Effekt der sogenannten Geistigen Landesverteidigung und eine stark nach innen gewendete Neutralitätspolitik eingedämmt werden.

Aussenpolitisch hatte sich die Schweiz mit der «Londoner Erklärung» vom 13. Februar 1920 bestätigen lassen, dass ihre «immerwährende Neutralität» trotz Mitgliedschaft im Völkerbund und trotz der Bereitschaft, sich an wirtschaftlichen Sanktionen zu beteiligen, von der Staatengemeinschaft anerkannt würde; 1938 entband der Völkerbundsrat die Schweiz von dieser Verpflichtung und gestattete die Rückkehr zur «integralen Neutralität». Im Februar 1937 nahm man in der Schweiz mit grosser Befriedigung die Erklärung von Reichskanzler Adolf Hitler zur Kenntnis, dass er die Unverletzlichkeit der Neutralität der Schweiz zu respektieren gedenke – «komme was da wolle».²⁸ Auf das zwei Jahre später, im Januar/Februar 1939, öffentlich diskutierte französisch-britische Angebot einer Neutralitätsgarantie reagierte man hingegen mit grösster Zurückhaltung. Bei Kriegsbeginn gab die Regierung bekannt, dass die Neutralität mit der Armee sichergestellt werde. Neutralität beinhaltet gemäss der V. und XIII. Haager Konvention betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Land- und Seekrieg von 1907 einige zentrale Eventualfälle wie die Internierung fremder Truppen, das Verbot von deren Durchmarsch oder das Verbot staatlicher Lieferungen von Kriegsmaterial an die Kriegführenden. Wichtige Bereiche blieben aber ausgeklammert, insbesondere der ganze private Aussenhandel, auch der private Handel mit Kriegsmaterial.²⁹

Da die Neutralität als solche durch das Prinzip der Nichtbeteiligung an internationalen bewaffneten Konflikten nur negativ definiert ist, war es – wie auch die Erfahrungen von 1914 bis 1918 zeigten – wichtig, ein Engagement im humanitären Bereich tätigen und positiv belegen zu können. Wie gesagt entsprach das Selbstbild in den Jahren des Zweiten Weltkriegs noch weitgehend demjenigen des Ersten Weltkriegs, obwohl doch die kriegs- und verfolgungsbedingten Verhältnisse wegen des grenzenlosen Vernichtungswillens eine grundsätzlich andere Dimension erhalten hatten. Eine führende katholische Tageszeitung stellte die Schweiz im September 1943 als «europäischen Sama-

riterposten», als «europäisches Riesenlazarett» und als «weltumfassende Kinderstube» dar.³⁰

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) wird, obwohl es keinen Regierungsstatus hat, sondern eine völkerrechtliche Funktion im Dienst der internationalen Staatenwelt übernimmt, gerne als Aktivposten der schweizerischen Stellung in der Welt gesehen. Überlegungen der Staatsräson veranlassten das IKRK allerdings zu einer passiven Haltung angesichts der deutschen Verfolgungs- und Vernichtungspolitik der Kriegsjahre. Nachträglich, 1989, erkannte das IKRK an, dass es moralisch verpflichtet gewesen wäre, sich um die Juden in Deutschlands Machtbereich und überhaupt um die Bewohner der annektierten Gebiete zu kümmern; zugleich wies es aber darauf hin, dass der Schutz der Zivilbevölkerung erst mit dem IV. Genfer Abkommen von 1949 völkerrechtlich vereinbart worden sei.³¹ Eine wertvolle Verbindung zur Staatenwelt, die einen wichtigen Ausgleich zur isolierenden Wirkung der neutralen Sonderstellung darstellte, ergab sich auch aus den «Guten Diensten», welche die Schweiz in Vertretung von Staaten leistete, die wegen des Kriegs nicht mehr über reguläre diplomatische Beziehungen verfügten.³² Unmittelbar nach Kriegsausbruch übernahm man die ersten Aufträge, stellvertretend fremde Interessen wahrzunehmen. Mit fortschreitender Ausdehnung der Kriegsschauplätze stieg auch die Zahl der Schutzmachtmandate, bis sie 1943/44 mit 219 Einzelmandaten einen Höhepunkt fand. Zeitweilig waren über 1200 Personen mit diesen Aufgaben betraut. Eine wichtige Schutzmachtstätigkeit bestand darin, Kriegsgefangenenlager zu besuchen und den Gefangenenaustausch zu organisieren, was die Alliierten, namentlich die Briten, sehr schätzten. Die «Guten Dienste» waren insofern nicht nur von humanitärem, sondern auch von politischem Wert und erhöhten das internationale Ansehen der Schweiz.

Erster Weltkrieg, Landesstreik und politische Parteien

Die Erfahrungen des Ersten Weltkriegs wirkten sich nachhaltig auf die Entwicklung der folgenden Jahrzehnte aus. Die viereinhalb Kriegsjahre waren in der Schweiz, wie in den übrigen europäischen Ländern, durch krasse Kaufkraftverluste breiter Bevölkerungsschichten und Kriegsgewinne in unternehmerischen, aber auch bäuerlichen Kreisen charakterisiert. Spät und schlecht organisiert, vermochten Rationierung und Kriegswirtschaft die entstandene soziale Notlage kaum zu mildern. Aus dieser sozialen Polarisierung resultierte eine politische Konfliktdynamik, die in politische Umbrüche und revolutionäre Erschütterungen mündete. In der Schweiz erreichte die klassenkämpferische Konfrontation, die mit einer verheerenden Grippeepidemie einherging, ihren Höhepunkt während des Landesstreiks im November 1918; die streikenden Arbeiter wurden schliesslich durch die aufgebauten Truppen zur Kapitulation gezwungen.

Beim schweizerischen Generalstreik handelte es sich um einen stark politisierten Zusammenstoss zwischen Arbeiterbewegung und Bürgertum.³³ Der Streik leitete zugleich die Krisenära der Zwischenkriegszeit ein. Die Herausforderung der bürgerlichen Macht blieb bei einzelnen politischen Exponenten selbst noch am Ende des Zweiten Weltkriegs ein wirksamer Bezugspunkt – und zwar sowohl für jene, die vor der Gefahr einer sozialistischen Revolution warnten, wie auch für die anderen, welche auf die Notwendigkeit einer Überwindung der inneren Konfrontation hinwiesen.³⁴ Bis Mitte der dreissiger Jahre dominierten allerdings die Spannungen; das Generalstreiktrauma war noch sehr virulent. So befand zum Beispiel der Generalsekretär der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz, Ernst Steinmann, ein halbes Jahr nach Hitlers Machtantritt: «Erst die Vernichtung der deutschen Sozialdemokratie und der Gewerkschaften brachte die Auftriebsmöglichkeit, weil sie den schweizerischen Sozialismus, mit dem man sozusagen als einem unausrottbaren Übel gerechnet hatte, bis auf den Grund erschüttert und dem schweizerischen Bürgertum die Überzeugung – die freilich bei uns immer vorhanden war – gebracht hat, dass ein energischer Kampf doch zum Ziele führen könne.»³⁵

Zu dieser Zeit gewannen die extremen Kräfte im Zuge der gesellschaftlichen Krise erneut an Boden. Kommunisten bezeichneten die Sozialdemokraten als «Sozialfaschisten» und lieferten ihnen im «roten» Zürich 1932 Strassenschlachten.³⁶ Die faschistischen Fronten priesen sich als bürgerliche Sammlungs- und nationale Erneuerungsbewegung an, richteten ihre Spitze aber vor allem gegen die als Versager hingestellten Liberalen. Dennoch gab es zwischen den Fronten und dem rechten Flügel des Freisinns Überschneidungen, was 1933 in den Zürcher Gemeindewahlen sogar zu einer Listenverbindung führte.³⁷ Die Konservativen standen mit ihrer Doktrin und ihrer politischen Kultur den Fronten nicht fern und hielten sich bis in die Zeit nach 1945 für die von der Geschichte berufene Kraft zur – konservativen – Erneuerung der Gesellschaft.³⁸ Im November 1932 kam es in Genf zu einem tragischen Zusammenstoss, der wegen des Einsatzes ungenügend ausgebildeter Rekruten gegen eine Arbeiterdemonstration 13 Tote und über 80 Verletzte zur Folge hatte. Für den Truppenkommandanten im Landesstreik von 1918, Oberst Emil Sonderegger, der inzwischen im internationalen Waffenhandel tätig war und 1933 zu den Fronten überging, existierte kein Zweifel, dass die Genfer Ereignisse Resultat einer erneut auf Umsturz zielenden Agitation gewesen waren.³⁹

Das Demokratiemodell, das eine breite Partizipation der Bürger (im bürgerlichen Selbstverständnis damals nicht der Bürgerinnen) und des Parlaments ermöglicht hätte, schien in den dreissiger Jahren mehr und mehr zu einem blossen Schönwetterprogramm zu werden. Schon 1933 hatte der kurz darauf in den Bundesrat gewählte Philipp Etter verkündet: «Es sollen wieder stärkere Auto-

ritätskörper in die Demokratie eingebaut werden. Und alles, was die Autorität hemmt und lähmt, soll verschwinden.»⁴⁰ Zunächst beschnitt die sogenannte Dringlichkeitspolitik gemäss Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung, mit der das fakultative Referendum ausgeschaltet werden konnte, die Rechte zur demokratischen Mitwirkung.⁴¹ So beschloss das Parlament 1934 auf dringlichem Weg, die Löhne des Bundespersonals um 7% zu kürzen, obwohl die gleiche Kürzung im Mai 1933 in einer Volksabstimmung verworfen worden war.⁴² Die antiparlamentaristischen Strömungen hatten indes noch eine ältere Wurzel: die schmerzliche Erfahrung auf bürgerlicher Seite, dass die Einführung des gerechteren Proporzsystems im Jahre 1918 in den Wahlen von 1919 zu einer Verdoppelung der sozialdemokratischen und dem Verlust von gut einem Drittel der freisinnigen Mandate geführt hatte. Der schweizerische Antiparlamentarismus entsprach in verschiedener Hinsicht demjenigen im Ausland, insbesondere in den Nachbarstaaten, wo Pierre Laval und Heinrich Brüning in Frankreich beziehungsweise Deutschland mit Notverordnungen unpopuläre Massnahmen durchsetzten.

Die Erfolge der nationalistischen Frontenbewegungen, der helvetischen Variante des Faschismus, beschränkten sich auf eine kurze Zeit: auf einen Anfangserfolg in den Jahren 1930 bis 1934 und einen zweiten, kurzen «Frontenfrühling» im Herbst 1940. Gleichzeitig verstärkte sich aber im honorablen Feld des bürgerlichen Milieus der bestehende Trend zum grundsätzlichen Abbau der Demokratie, mit der lauten Forderung nach Einschränkung des Parlamentarismus, Beendigung der «Parteiherrschaft» und Ausbau eines starken Führertums.⁴³ Während die Fronten politisch unbedeutend blieben und auf eidgenössischer Ebene nie mehr als ein Parlamentsmandat gewannen, versammelten die antidemokratischen Kräfte eine weit breitere, wenn auch diffuse Gefolgschaft. Die insbesondere von den jungen Kräften der Katholisch-Konservativen getragene und 1935 in einer Volksabstimmung gescheiterte Initiative zu einer autoritären Totalrevision der Bundesverfassung zielte in die gleiche Richtung und kam immerhin auf 28% Ja-Stimmen (in der Westschweiz 38%). In der Schweiz kam dieser Trend allerdings nur bedingt der zentralstaatlichen Autorität, dem Bundesrat, zugute. Die antidemokratischen Kräfte wollten eher den Abbau des modernen Bundesstaats und eine Aufwertung der Kantone.

Weltwirtschaftskrise und Arbeitsmarkt

Die Weltwirtschaftskrise schlug auf die stark aussenorientierte Schweiz verzögert durch, was mit der anhaltenden Exportkraft in einigen Branchen intensiver Wertschöpfung und der Stabilität von Teilen der Binnenwirtschaft zusammenhing. Die Krise wirkte sich weniger verheerend aus als in den USA und in Deutschland, sie dauerte aber länger und erreichte noch im Sommer 1936 einen

letzten Kulminationspunkt. Das Exportvolumen schrumpfte von 1929 bis 1932 auf weniger als die Hälfte; die Importwerte bildeten sich in ähnlicher Weise zurück. 1933 kam es zu massiven Geldabflüssen; die Empfänger von Hypothekar- und Geschäftskrediten sahen sich mit Zinssteigerungen konfrontiert, manche Banken gelangten an die Grenzen ihrer Zahlungsfähigkeit. Zahlreiche Betriebe mussten geschlossen werden; auch Bauernhöfe kamen in grösserer Zahl unter den Hammer. Die Kaufkraft ging zurück, die Landwirtschaft erlebte einen drastischen Preiseinbruch, kurz: Die Krise nährte sich selber und führte zu weiteren Verschärfungen. Langjährige Arbeitslosigkeit lastete auf den Erwerbstätigen, ohne dass es eine wirksame Arbeitslosenversicherung gegeben hätte.

Bei Kriegsbeginn war das Problem allerdings weitgehend entschärft. Die Kriegsjahre brachten sogar eine ungedeckte Nachfrage nach Arbeitskräften. Noch im Sommer 1940 galt jedoch eine Hauptsorge der unter Umständen schnell wieder zu erwartenden Arbeitslosigkeit. Darum versprach Bundespräsident Marcel Pilet-Golaz in der umstrittenen Radiorede vom Juni 1940 Arbeit «um jeden Preis».⁴⁴ Kurz darauf äusserte er sich gegenüber dem nicht nur für die äussere Sicherheit, sondern auch für die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung verantwortlichen General: «Die Arbeitslosigkeit wird sich als schwerwiegendes Problem erweisen, das Unruhen erzeugen könnte.»⁴⁵ Solche durch die Krisenerfahrung geprägten Urteile ignorierten allerdings, dass bereits eine Wende eingetreten war. Durch den Abschluss des Clearingabkommens mit Deutschland am 9. August 1940 nahm die sich abzeichnende Verknappung der Arbeitskräfte weiter zu, was zu anhaltenden Querelen um die militärischen Beurlaubungen führte. Die Sorge um die Erhaltung der Vollbeschäftigung verflüchtigte sich dennoch nicht, sondern verlagerte sich nur auf die vielerseits erwartete Nachkriegskrise. Wenn man 1942 die Abwehr von Flüchtlingen mit der Absicht rechtfertigte, den «eigenen Landsleuten» langfristig die Arbeitsplätze zu erhalten, so bezog sich auch diese Argumentation auf den befürchteten Konjunktureinbruch der Nachkriegszeit.⁴⁶ Gerade innerhalb des linken Flügels des Parteienspektrums rechnete man 1943/44 mit der Gefahr neuer Massenarbeitslosigkeit im krisenhaften Übergang zur Friedenswirtschaft.⁴⁷

Überfremdungsangst und Antisemitismus

Die langjährigen Probleme auf dem Arbeitsmarkt und die anhaltende Angst vor dem Bolschewismus verbanden sich in der Schweiz der Zwischenkriegszeit – wie in anderen Ländern – mit wachsender Fremdenfeindlichkeit, die zum Teil mit kräftigen antisemitischen Tendenzen einherging. Im Mittelpunkt der Debatten stand das politisch vielseitig verwendbare Schlagwort der «Überfremdung». Die damit verbundenen Ängste nährten sich aus dem Erlebnis des

Ersten Weltkriegs und aus den sozialen Erschütterungen von 1917/18. Das politisch-bürokratische Instrument gegen die «Überfremdung» bildete die 1917 aufgrund des Vollmachtenregimes als gesamtschweizerisches Organ geschaffene Eidgenössische Fremdenpolizei.⁴⁸

Die Ausländerfeindlichkeit drückte sich in den Medien, in politischen Vorstößen und in Volksabstimmungen aus. Administrativ war die Asylpolitik Teil einer Ausländerpolitik, deren Richtlinien durch das Bundesgesetz von 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) festgelegt wurde und welches den Kampf gegen die «Überfremdung» gesetzlich verankerte. Paradoxerweise nahm der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung während dieses Zeitraums in der Schweiz laufend ab: 1910 betrug er 14,7%, 1920 noch 10,4%; bis 1930 sank er auf 8,7%, und 1941 erreichte er mit 5,2% den tiefsten Punkt des Jahrhunderts. Die Überfremdungsangst war einerseits diffus und ohne klare Bezugspunkte, andererseits richtete sie sich aber ganz klar gegen die Immigration von Juden und – was oft als identisch angesehen wurde – gegen sozialistische Immigranten, gegen gefährliche, den ohnehin bedrohten sozialen und kulturellen Zusammenhalt zersetzende «Elemente».⁴⁹

Bei der Einschätzung von Antisemitismus ist es bedeutend, ob er als diffuse Grundhaltung von Fall zu Fall wirksam wurde oder ob man aus ihm ein Prinzip machte, das auch in die Verwaltungspraxis und in die Gesetzgebung Eingang fand. Seit dem Ersten Weltkrieg setzte sich in der Schweiz zunehmend das Bestreben durch, das Land vor einer «Verjudung» zu bewahren.⁵⁰ Diese Haltung beeinflusste die Einbürgerungspraxis, die immer restriktivere Züge annahm. Ab 1916 enthalten Dossiers von Einbürgerungskandidaten handschriftliche Vermerke, die von der Absicht zeugen, Juden den Erwerb der schweizerischen Staatsbürgerschaft zu erschweren. 1919 benutzte die Bundesverwaltung zu diesem Zweck einen Stempel in Form des Davidsterns.⁵¹ Seit 1936, also deutlich vor Einführung der bekannten Stigmatisierung von 1938, griffen schweizerische Beamte zu einer analogen Kennzeichnung der Unterlagen.⁵²

Stabilitätskultur und Krisenbekämpfung

Die Zwischenkriegszeit war durch ein paradoxes Nebeneinander von klassenkämpferischer Rhetorik und parteiübergreifendem Glauben an die Vorteilhaftigkeit einer im Gold verankerten Währung geprägt. Mit der Rückkehr zur Goldparität der Vorkriegszeit hatte sich der schweizerische Bundesrat schon Mitte der zwanziger Jahre wieder in das Währungssystem des restaurierten Goldstandards eingefügt. Dieser kann als ein verbindliches Regelwerk und politischer Selbstbindungsmechanismus interpretiert werden, der den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum einschränkte und den Primat der Wäh-

rungspolitik und der damit verbundenen Interessen begründete. Da die Arbeiterbewegung trotz der zeitweise zugespitzten Auseinandersetzung mit den bürgerlichen Kräften das Prinzip der Goldwährung stützte, konnte man innenpolitisch mit gutem Grund von einer Stabilitätskultur⁵³ sprechen. Dieser Konsens in bezug auf eine starke Währung war auch während des Zweiten Weltkriegs von grosser Bedeutung. Man war sich über alle parteipolitischen Gegensätze hinweg einig in der Einschätzung, dass ein aussenwirtschaftlich abhängiger und damit auch verletzlicher Kleinstaat an einem stabilen, auf festen Wechselkursen basierenden internationalen Währungssystem interessiert sein müsse und dass es zur Goldparität des Frankens keine tragfähige Alternative gebe.

Die Ausrichtung der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf die Erhaltung der schweizerischen Goldwährung verengte allerdings die konjunkturpolitischen Interventionsmöglichkeiten während der Krisenjahre. Die bürgerlich dominierte Regierung und das Parlament legten sich auf eine rigorose Deflationspolitik fest, die mit Hilfe des Notrechts, das heisst mittels Ausschaltung der Volksrechte, durchgesetzt wurde und darauf abzielte, die internationale Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft durch eine allgemeine Lohn- und Preissenkung wiederherzustellen. Die von der Arbeiterbewegung geforderte Politik einer «keynesianischen» und sozialinterventionistischen Konjunkturankurbelung durch deficit spending stellten die bürgerlichen Kräfte mit unversöhnlicher Rhetorik als Angriff auf die Geldwertstabilität hin. Im Kampf gegen die – in ihren Forderungen moderate und durchaus marktkonforme – «Kriseninitiative» der Gewerkschaften zögerte die Bankiervereinigung nicht, die Frontenbewegung, die auf eine Zerschlagung der Arbeiterbewegung abzielte, mit ansehnlichen Beträgen zu finanzieren. Die am amerikanischen «New Deal» orientierte Initiative scheiterte Mitte 1935 mit immerhin 43% Ja-Stimmen relativ knapp in der Volksabstimmung. Das am anderen Ende des politischen Spektrums lancierte Volksbegehren zur autoritären Totalrevision der Bundesverfassung wurde im selben Jahr sehr viel deutlicher verworfen. Es zeigte sich, dass die volksgemeinschaftliche und antikommunistische Propaganda der Frontisten keine nationale Durchschlagskraft zu erreichen vermochte.⁵⁴

Erst verspätet, als Reaktion auf die Abwertung des französischen Franc, kam es im September 1936 zur 30%igen Abwertung des Frankens, der dem schrumpfenden Goldblock angehörte. Es ist bemerkenswert, dass die Arbeiterbewegung diese Position trotz harscher Kritik am Lohnabbau vor allem aus preis- und aussenhandelspolitischen Überlegungen grundsätzlich stützte. Damit hatte sich der Goldblock aufgelöst. Für die schweizerische Öffentlichkeit kam die Abwertung überraschend, hatten doch Regierung und Nationalbank noch kurz zuvor beteuert, ein solcher Schritt komme nicht in Frage. In der Folge wurden

der Spekulation gegen die helvetische Währung die Spitze gebrochen, die Liquidität des Kapitalmarkts erhöht, die konjunkturelle Erholung im Zeichen einer internationalen Aufrüstung unterstützt und nicht zuletzt das Vertrauen in den Schweizer Franken gestärkt.⁵⁵ In Kombination mit der im Ausland abhebenden Konjunktur brachte die Abwertung tatsächlich den angestrebten Aufschwung, der den Weg für einen innenpolitischen Schulterschluss ebnete. Der Wegfall des Deflationsdrucks war eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der im folgenden angesprochenen innenpolitischen Integration im Rahmen der Geistigen Landesverteidigung der späten dreissiger Jahre. Durch die Verbindung des Ausbaus der Armee mit beschäftigungspolitischen Programmen konnte ein gemeinsamer Nenner für eine national abgestützte Wirtschafts- und Finanzpolitik gefunden werden.

Kultureller Konsens und innenpolitische Annäherung der Positionen

Im Licht der zeitweise stark gegensätzlichen Positionen mag die rasche Durchsetzung einer Verständigungspolitik, wie sie sich seit Mitte der dreissiger Jahre abzeichnete, erstaunlich wirken. Jedoch hatte sich in den beiden Jahrzehnten nach 1918 in der schweizerischen Parteienlandschaft – bei den Freisinnig-Liberalen, den Katholisch-Konservativen und den Sozialdemokraten – ein breites moderates Feld entwickelt, das sich von den Extrempositionen von 1918 wie von 1933 nach und nach distanzierte und ab 1935 den gemeinsamen Nenner in der Geistigen Landesverteidigung fand. Die radikaleren Kräfte existierten immerhin weiter, sei es als Parteiflügel oder als selbständige Gruppierung ausserhalb der Parteien.⁵⁶

Im Spätherbst 1936 prognostizierte ein zeitgenössischer Kommentar zutreffend, dass die sich abzeichnende Wende im Ökonomischen auch eine Wende im Politischen ermöglichen werde: «Die Bewegung, die mehr und mehr konkrete Gestalt annimmt, strebt eine überparteiliche Zusammenfassung aller aufbauwilligen, sich vorbehaltlos zur Demokratie bekennenden Kräfte an», um damit den «so wenig ergiebigen Stellungskrieg der Parteien zu beenden».⁵⁷ Der Achtungserfolg der Kriseninitiative vermochte die Arbeiterbewegung nicht darüber hinwegzutäuschen, dass eine «Front der Arbeit», das heisst eine wichtige bäuerliche Kreise einschliessende Allianz, keine realistische Option war. In der vom Herausgeberkreis der Zeitung «Die Nation» angeregten sogenannten Richtlinienbewegung⁵⁸ fand die Annäherung zwischen linken und rechten Kräften ein gemeinsames Forum für das Erproben von Verständigungslösungen: Liberale (Freisinnige) rückten ab vom Prinzip des reinen Wirtschaftsliberalismus und hiessen in beschränktem Masse sozialstaatliche Reformen gut. Und auf der linken Seite hatten die Gewerkschaften schon in den zwanziger Jahren einen teilweisen Abschied vom Klassenkampf vollzogen (1927 wurde der

entsprechende Artikel aus den Statuten gestrichen). Die SPS hatte 1933 die Verteidigung der Demokratie zur vorrangigen Zielsetzung erklärt; 1935 schwenkte sie dann (mit dem Bekenntnis zur Landesverteidigung und mit ihrem neuen Selbstverständnis als «Volkspartei») auf eine nationale Verständigung ein.⁵⁹ Das sogenannte Friedensabkommen in der Uhren-, Metall- und Maschinenindustrie vom Sommer 1937 setzte zudem ein Zeichen für die Beruhigung der Auseinandersetzungen auf dem Arbeitsmarkt.⁶⁰

Die Annäherung der Positionen mündete in das Dispositiv der Geistigen Landesverteidigung, die aus einer vielschichtigen Konstellation hervorwuchs und verschiedenen, zum Teil auch konträren Funktionen diente.⁶¹ Die Geistige Landesverteidigung hatte zum Ziel, die schweizerische «Eigenart» hervorzuheben und damit den Willen zur politischen Unabhängigkeit und zur militärischen Landesverteidigung zu stärken. Damit entsprach sie einem Bedürfnis (und einer Notwendigkeit) zur Abgrenzung nach aussen, insbesondere gegen das «Dritte Reich». Andererseits diente sie aber auch der inneren Stabilisierung der Gesellschaft. Sie entsprang einem gesellschaftlichen Prozess der Selbstmobilisation und war zugleich doch auch, wie zum Beispiel die damaligen Briefmarkenmotive oder die Kinderbücher zeigen, ein Produkt der Inszenierung durch staatliche wie private Eliten.⁶² Wiewohl sie sich über weite Strecken an traditionellen Werten orientierte, antimodernistisch war und ein konservatives Frauenbild propagierte, förderte sie doch auch den innenpolitischen Ausgleich und erhöhte die bürgerliche Bereitschaft, den sozialreformerischen Forderungen der Arbeiterbewegung entgegenzukommen. Kein Zweifel besteht daran, dass die schweizerische Bevölkerung die NS-Ideologie mit überwältigender Mehrheit ablehnte. Entschieden war die Zurückweisung auch in einigen wissenschaftlichen Kreisen, wie etwa den Staatsrechtswissenschaften.⁶³ Auch gab es in Wissenschaft, Kirchen und humanitär gesinnten Kreisen, in den Medien und in der Politik gewichtige Stimmen, die einer langfristigen Mitverantwortung der Schweiz für das internationale Geschehen das Wort redeten.

Die beiden grossen Landeskirchen, die evangelisch-reformierte (oder protestantische) und die römisch-katholische, fügten sich in das mentale Verteidigungsdispositiv gewissermassen im Sinn einer «geistlichen» Landesverteidigung ein.⁶⁴ Kirche und Staat rückten einander näher, was in besonderem Masse der römisch-katholischen Seite zugute kam.⁶⁵ Sie profitierte stärker vom antiaufklärerischen Klima als die heterogenere evangelisch-reformierte Seite und konnte sich, in einer Zeit, da grosse Teile der Schweiz sozusagen Urschweiz sein wollten, als die ursprünglichste Kraft des Landes verstehen.⁶⁶ Auf protestantischer Seite waren die Massenversammlungen zeittypisch, insbesondere der Volkstag in Vindonissa im Juni 1942 mit 10 000 Teilnehmenden oder der Oerlikoner Tag der Jungen Kirche vom August 1942 mit 6000 Teilnehmenden.

Von der bei den politischen Parteien zu beobachtenden Burgfriedenshaltung war im Verhältnis zwischen den beiden Konfessionen allerdings wenig zu spüren. Hier herrschte weiterhin zum Teil scharfe Unduldsamkeit.⁶⁷ Auf der evangelisch-reformierten Seite kam noch eine Uneinigkeit durch den Richtungsstreit zwischen den konservativen «Positiven» und den «Freisinnigen» hinzu. Eine dritte Position bildeten die Anhänger der dialektischen Theologie mit dem bekannten und sehr regierungskritischen Theologen Karl Barth und in der religiös-sozialen Variante mit Leonhard Ragaz. Die von Karl Barth schon 1938 öffentlich deklarierte Überzeugung, dass jeder tschechische Soldat auch für die Schweiz und für die Kirche Christi kämpfe, war nicht sehr verbreitet.⁶⁸ Die jüdische Seite suchte mit den Kirchen eine vorsichtige Verständigung und betonte dazu die gemeinsamen Quellen einer christlichen wie jüdischen Ethik. Man hoffte aber in den Jahren der Bedrängung meist vergeblich auf Zusammenarbeit und Unterstützung; ein Dialog sollte sich erst in den Nachkriegsjahren Schritt für Schritt anbahnen.⁶⁹

In der historischen Deutung der Geistigen Landesverteidigung ist bei aller Kritik an den autoritären Zügen der liberale, sozialreformerische und basisdemokratische Einschlag nicht zu übersehen, der in der politischen Praxis mit der «Aktion Nationaler Widerstand» zu einer Kooperation zwischen den Reformkräften des Bürgertums und den national engagierten Sozialdemokraten führte. Auch auf der ideellen Ebene gab es die Auffassung, dass die Geistige Landesverteidigung nicht Einschränkung, sondern Weite bedeute.

Im Juni 1939 mündete die wachsende Konvergenz der ursprünglich auseinanderstrebenden Kräfte in die Annahme einer Finanzvorlage, welche den Ausbau der militärischen Landesverteidigung mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verknüpfte. Im Januar 1940 war unbestritten, was im Ersten Weltkrieg völlig undenkbar gewesen wäre: dass zur Entschärfung der sozialen Notlage ein Kompensationssystem für den Lohn- und Verdienstaufschlag unterstützungspflichtiger Personen infolge des Militärdienstes erforderlich sei. Diesem lag eine gemischte Finanzierung zugrunde: Arbeitgeber und Arbeitnehmer steuerten je zwei Lohnprozente bei, die öffentliche Hand (Bund zwei Drittel, Kanton ein Drittel) stellte einen gleich hohen Betrag zur Verfügung. Aufgrund der guten Erfahrungen übernahm 1947 die staatliche Altersvorsorge (AHV) dieses Finanzierungsprinzip. Die späte Verwirklichung dieser bereits 1925 auf Verfassungsebene grundsätzlich beschlossenen Sozialversicherung ist zugleich ein Beispiel für den Reformstau, der nach 1945 abzutragen war.

Die Annäherung der innenpolitischen Positionen wurde durch den – gegenüber anderen europäischen Ländern späten – sozialstaatlichen Durchbruch konsolidiert, der mit einer Reorganisation des Staatshaushalts und insbesondere des Steuersystems einherging.⁷⁰ Bei der Sicherung seines zusätzlichen Geldbedarfs

(für die Finanzierung der Landesverteidigung und anderer ausserordentlicher Staatsausgaben) verfolgte der Bund mit der Erhebung von Sondersteuern eine Politik der gemässigten Umverteilung: Eine Kriegsgewinnsteuer schöpfte bis zu 70% der Gewinne ab. Eine zweimalige Vermögenssteuer mit der Bezeichnung «Wehropfer» brachte über 600 Mio. Franken; schliesslich kam auch eine Steuer auf Luxusgüter zustande. Mit der Verrechnungssteuer wurde eine Besteuerung hinterzogener Vermögen eingeführt. Die 1941 erstmals erhobene Einkommenssteuer des Bundes (bis in die 1990er Jahre unter der Bezeichnung «Wehrsteuer» weitergeführt) belastete die einkommensstarken Schichten besonders stark; im Gegenzug leisteten die Arbeiter- und Angestelltenfamilien einen überproportionalen Beitrag zur gleichzeitig eingeführten Warenumsatzsteuer. Die Maxime der «zweibeinigen Finanzreform», welche degressiv wirkende Konsumsteuern und eine progressiv ausgestaltete Einkommensbesteuerung kombinierte, bildete während der Nachkriegszeit die Kompromissgrundlage aller Finanzvorlagen des Bundes.

Rückblickend beurteilte die Aktivdienstgeneration die Einführung der Altersversicherung (AHV) in den Jahren 1947/48 als die eindrücklichste Folge der Kriegszeit – dies obwohl die Renten anfänglich sehr niedrig waren und in keiner Weise dem Ziel einer Existenzsicherung entsprachen. Die Erfahrungen mit der im Vergleich zu 1914/18 weit besser funktionierenden Kriegswirtschaft stärkten die positive Erinnerung an die Kriegsjahre.

2.3 Die Schweiz während der Kriegs- und Nachkriegsjahre

Wie gesagt hatten sich im Herbst 1939 die zeitweise heftigen innenpolitischen Spannungen in der Schweiz stark beruhigt. Erst in der zweiten Kriegshälfte, als sich die kommende Niederlage Deutschlands abzeichnete, öffnete sich wieder der Raum für die öffentliche Debatte um eine Vielfalt ungelöster gesellschaftspolitischer Probleme. Dabei ging es primär um innere Angelegenheiten; doch gegen Kriegsende wurde auch das Verhältnis zu Deutschland und den Alliierten zu einem Thema der öffentlichen Auseinandersetzung.

«Autoritäre Demokratie» und Vollmachtenregime

Bei Kriegsbeginn hatten die beiden Kammern des Parlaments wie schon 1914 den Bundesrat mit ausserordentlichen Vollmachten ausgestattet, die es der Exekutive ermöglichten, ohne Rücksicht auf die Verfassung die ihr notwendig erscheinenden Massnahmen zu treffen.⁷¹ Auf Druck der Sozialdemokraten, die in dieser Exekutive noch nicht vertreten waren und mit einer vorbehaltlosen Vollmachtenerteilung Mühe hatten, erhielt jede Kammer eine spezielle Voll-

machtenkommission. Dies war allerdings nicht ganz nach dem Geschmack der bürgerlichen Seite. Bundesrat Ernst Wetter warf bürgerlichen Kollegen vor, zu schnell nachgegeben zu haben; er bezeichnete diese Kommissionen als «parlamentarischen Pferdefuss» und befürchtete eine «Nebenregierung».⁷² Die Funktion der Vollmachtenkommissionen bestand nach dem gegenwärtigen Wissensstand jedoch eher darin, ein die Exekutive stützendes Begleitgremium zu sein und nicht eine Gegenbehörde, welche die Festlegung von Richtung und Mass für sich in Anspruch genommen hätte. So waren denn auch die Kommissionssitzungen, obwohl durchaus kritische Voten fielen, kein Ort grosser Auseinandersetzungen.

Mit dem Vollmachtenregime wurden die Stimmberechtigten, der eigentliche Souverän, um das von der Verfassung garantierte Recht der Mitwirkung gebracht. Das Referendum war allerdings durch die vorangegangene Dringlichkeitspolitik bereits stark ausgehöhlt worden. Zudem akzeptierten die Stimmberechtigten die Einschränkung ihrer Rechte mit einem Stillschweigen, das als Zustimmung interpretiert werden kann. Schliesslich war die Unterdrückung der direktdemokratischen Komponente nicht total, gab es doch auch während des Kriegs insgesamt sieben nationale Volksabstimmungen. Die Vollmachtenordnung beruhte auf einer sehr breiten, wenn auch unterschiedlich motivierten Zustimmung.⁷³ Sie wurde zwar vom jungen Staatsrechtler Zaccaria Giacometti als verfassungswidrige «kommissarische Diktatur der Bundesbürokratie» mit «autoritären und totalitären Tendenzen» eingestuft; bezeichnenderweise stand aber Giacometti mit seiner prononcierten Meinung, die er erst relativ spät, nämlich im Juli 1942, öffentlich äusserte, unter den Fachleuten ziemlich alleine.⁷⁴ Zielte die Kritik des Juristen auf die fehlende formalrechtliche Legitimation, so lässt sich für die Verfassungsrealität festhalten, dass das Vollmachtenregime vor allem den Verbänden mehr Einflusschancen eröffnete. Es stärkte die Rolle der sogenannten Vernehmlassung und schützte – vor allem im Bereich der Fiskalpolitik – die Kompromisse der «organisierten Interessen» vor Anfechtungen in der Volksabstimmung; damit trug es langfristig zur Weiterentwicklung der verbandsdominierten Verhandlungsdemokratie bei.

Die Anwendung der auf dem Vollmachtenweg eingeführten Zensur (für Presse, Radio, Film, Fotos und Bücher) ist ein aufschlussreicher Indikator für den politischen Zustand der Gesellschaft jener Jahre. Zahlreiche Einschränkungen trafen die vielfältige Zeitungslandschaft; andererseits bestimmten die Medienschaffenden und die Medienhäuser auch selbst in einem Prozess gegenseitiger Kontrolle und Selbstzensur, was publik gemacht werden konnte. Entscheidend war die Erwartung des Publikums beziehungsweise die Honorierung und Sanktionierung bestimmter Medienhaltungen. Der publizistische und damit auch der kommerzielle Erfolg lag auf der Seite der gegen die Achsenmächte einge-

stellten, für deutliche Abgrenzung eintretenden und für die mehr als nur für nationale Freiheit in Form von Unabhängigkeit eingenommenen Standpunkte.⁷⁵ Der ganze Bereich der Aussenwirtschaft blieb allerdings in besonderem Mass der Zensur unterworfen.⁷⁶

Die Entfaltung und Ausdehnung des Vollmachtenregimes macht deutlich, welche Bereiche aus Sicht der Regierung einer zusätzlichen Regelung und welche überhaupt einer solchen bedurften. Dabei fällt auf, dass man wohl glaubte, die Aufführungen von Filmwochenschauen regeln zu müssen, nicht aber zum Beispiel den Waffenhandel; dass man die privatwirtschaftliche Freiheit im nationalen Versorgungsbereich stark beschränkte, dies aber im internationalen Handel und bei wichtigen Finanzgeschäften, beim Handel mit ausländischen Wertpapieren oder mit importierten Kunstgütern nicht für nötig erachtete. Ein Versuch zur Einschränkung des Kriegsmaterialhandels wurde innert kürzester Zeit aufgegeben und erst sehr spät wieder an die Hand genommen.

Bundesrat und General

Insgesamt war die politische Kultur der Krisen- und Kriegsjahre geprägt durch einen Hang zum Autoritären. In der Parteipolitik drückte sich dies durch die Zusammensetzung des Bundesrats aus: In diesem Siebnergremium erhielten die Katholisch-Konservativen 1919 (unter anderem wegen ihrer Unterstützung der Niederschlagung des Landesstreiks) eine Doppelvertretung eingeräumt, die von den rechtsnationalen Magistraten Giuseppe Motta und Jean-Marie Musy (ab 1934 von Philipp Etter) wahrgenommen wurde. 1929 konnte auch die noch junge Bauernpartei mit dem Bauern Rudolf Minger in die oberste Landesregierung einziehen. Sein parteipolitischer Nachfolger, der ab 1941 dem Bundesrat angehörende Berner Jurist Eduard von Steiger, führte zu einer weiteren Stärkung des rechten Flügels. Sein Nachfolger im Militärdepartement, der seit 1941 amtierende freisinnige Karl Kobelt, ist wie der 1940 als Motta-Nachfolger gewählte katholisch-konservative Enrico Celio politisch schwer zu bewerten und alles in allem in der damaligen Mitte einzuordnen. Der Bundesrat der Kriegsjahre und insbesondere des Jahres 1940 war in den wichtigen Fragen nicht zerstritten, sondern fasste einstimmige Beschlüsse.⁷⁷ Die beiden bedeutenden freisinnigen Mitglieder, der Zürcher Ernst Wetter und der Waadtländer Marcel Pilet-Golaz, gehörten dem rechten Flügel ihrer Partei an; die aufeinanderfolgenden Solothurner freisinnigen Wirtschaftsminister Hermann Obrecht und Walther Stampfli bewegten sich dagegen eher auf dem reformbereiten Flügel des Bürgertums. 1945 kam Max Petitpierre als «Mann der Stunde» in die Regierung, der zwar einerseits der Wirtschaft nahestand und an globalen Märkten interessiert war, aber zugleich ein ideologisches Konzept vertrat, welches das aussenpolitische Engagement begrenzt hielt.⁷⁸

Das Vollmachtenregime machte den Bundesrat nicht wirklich stärker. Dieser war nämlich, da er sich nur noch beschränkt auf das Parlament abstützen musste, vermehrt den direkten Einflüssen von Interessengruppen ausgesetzt und bekam zudem vom immer populärer werdenden General Konkurrenz. Ob der Bundesrat gerade in seiner Zusammensetzung vom Mai 1940, wie von an sich kompetenter Seite gesagt wurde, wirklich die schwächste Landesregierung seit 1848 war, soll hier offenbleiben.⁷⁹ Hingegen steht zweifellos fest, dass die Aufgaben in diesen Jahren besonders anspruchsvoll waren.

Verschiedene Äusserungen, Auftritte und Akte insbesondere der beiden Bundesräte Philipp Etter und Marcel Pilet-Golaz erweckten den Eindruck, dass die Landesregierung dem Land gern eine autoritäre Gesellschaftsform im Stile etwa des in mancher Hinsicht als vorbildlich erachteten französischen Pétainismus oktroyiert hätte.⁸⁰ 1940 schien sich (nach derjenigen von 1935) für einen Moment eine weitere Verfassungsdiskussion anzubahnen. Doch auch Bundesrat Etter, der vielleicht am meisten in diese Richtung tendierte, wollte eine Klärung der internationalen Verhältnisse abwarten. Bundesrat Pilet-Golaz erklärte im September 1940 öffentlich, die Institutionen seien nicht «so schlecht wie behauptet wird», sie seien «in ihren Grundfesten gesund».⁸¹ Im vertraulichen Gespräch tönte es freilich bemerkenswert anders. Da erklärte er am 9. September 1940 in einem Schreiben an General Guisan: «Ich persönlich bin überzeugt, dass wir unsere Beziehungen zu unserem nördlichen Nachbarn entscheidend verbessern könnten, wenn wir uns der störenden ideologischen Sichtweise, der ultrademokratischen, vom französischen Parlamentarismus inspirierten Demagogik entledigen könnten, die gerade für Frankreich so tödliche Folgen hatte. Wir werden dies aber nur Schritt für Schritt erreichen, wenn wir alle sich bietenden Gelegenheiten ausnutzen und möglichst alle Zwischenfälle vermeiden, sofern dies in unserer Macht steht.»⁸² Im Sommer 1940 sprachen sich auch die Medien sehr deutlich für mehr Führung und Autorität aus.⁸³ Wer wie beispielsweise der einflussreiche katholisch-konservative Intellektuelle Gonzague de Reynold⁸⁴ die Regierung stärken wollte, meinte nicht Stärkung der bundesstaatlichen Zentralgewalt, sondern Stärkung der kantonalen Führungsstrukturen. Auf gesamtschweizerischer Ebene dagegen wollten die gleichen Kräfte den Einfluss von Parteien und Parlament ausschalten, denjenigen der Wirtschaft dafür stärken. Wie der Bundesrat gerne Unterordnung und Gefolgschaft gehabt hätte und im ebenfalls prägenden Militärdienst das hierarchische Denken ohnehin eine Selbstverständlichkeit war, so pochten auf den unteren Stufen im öffentlichen wie im privaten Bereich die kleineren Autoritäten ebenfalls vermehrt auf Gehorsam und Disziplin.

Eine ähnliche Wirkung ging vom General aus, einer zusätzlichen, in gewisser Hinsicht den zivilen Landesvätern sogar übergeordneten und, wie man inzwi-

schen wieder in Erinnerung gerufen hat, dem Parlamentarismus und der liberalen Demokratie nicht sehr freundlich gesinnten Autorität.⁸⁵ 1934 hatte er sich mit höchster Bewunderung über die Persönlichkeit des italienischen Diktators geäussert: «Das Verdienst dieses Mannes, dieses Genies, liegt darin, dass er alle Kräfte der Nation zu zähmen wusste».⁸⁶ Es ist bezeichnend, dass Henri Guisan 1936 über die Volksfront-Regierung in Frankreich stärker beunruhigt war als über das NS-Regime in Deutschland. Einem französischen Gesprächspartner erklärte er: «[...] Deutschland? ja [...] das versteht sich [...] aber es ist nicht dieses Land, das uns momentan beunruhigt; [...] Sie sind es [...]»⁸⁷ Folglich befürwortete er das Verbot der kommunistischen Parteien in der französischen Schweiz und pflegte bis 1944 freundschaftliche Beziehungen mit Pétain. Immerhin wuchs der General mit seiner Aufgabe und konnte schon bald eine gute Beziehung zu den Sozialdemokraten aufbauen.⁸⁸ Guisan war die zentrale Integrationsfigur der Kriegszeit und verkörperte dermassen den Widerstandswillen, dass Relativierungen einer späteren Zeit bei der älteren Generation auf vehemente Ablehnung stiessen.⁸⁹

Nationaler Zusammenhalt und neue Spannungen

Der nationale Zusammenhalt und die ideelle Kohäsion, die sich ab 1935/36 herausgebildet hatten und 1939/40 eine gefestigte Grundlage gemeinsamen Handelns darstellten, erfuhren im Laufe der Kriegsjahre, die von manchen mit dem Bild eines «Tunnels» beschrieben wurden, eine gewisse Abschwächung. In den Jahren 1939 bis 1942/43 praktizierten die Parteien ohne formellen Pakt ein innen- und parteipolitisches Stillhalteabkommen, das sich in einer Art Burgfrieden niederschlug. Der eigentliche Skandal des Vorstosses zur Absetzung der Chefredaktoren der liberalen Hauptblätter im Jahr 1940 – die sogenannte Eingabe der «Zweihundert» – bestand nicht in der problematischen Willfährigkeit gegenüber Erwartungen aus dem «Reich»; er lag in dem Umstand, dass rechtsbürgerliche Kreise den Moment der nationalen Krise benutzen wollten, mit Exponenten eher linksbürgerlicher Positionen abzurechnen und eben so den Burgfrieden zu brechen.⁹⁰ Diese Immobilität, die in anderen Zeiten und unter anderen Umständen eine Schwäche bedeutet hätte, wirkte hier als Stärke. Auf äussere Einwirkungen und innere Störungen reagierte die Schweiz, wie Herbert Lüthy sagte, in wechselnden individuellen und kollektiven Abwehrreflexen, ohne Organisationszentrale, ohne Planungs- und Kommandostab, und erwies sich dabei als «lebensfähiger, locker gefügter, aber in sich zusammenhängender Sozialkörper», der spontan zur Erhaltung des Status quo in Aktion trat.⁹¹ Dieser Haltung entsprang auch eine «gesunde Portion» Skepsis gegen hochfliegende Ambitionen der eigenen Regierung und gegen gewisse Inszenierungen staatsbürgerlicher Ideen.

Die Beziehungen zwischen Unternehmern und Arbeiterschaft begannen sich allerdings nach 1940 zu verschlechtern. Trotz Preisüberwachung konnte aufgrund der Umlenkung volkswirtschaftlicher Ressourcen in den Verteidigungssektor ein Anstieg der Konsumentenpreise nicht verhindert werden. Zwischen Kriegsbeginn und 1942 erhöhte sich der Index der Konsumentenpreise um fast 50%. Weil die Lohnentwicklung damit nicht Schritt halten konnte, zog dies eine Reallohnsenkung und einen Kaufkraftschwund von durchschnittlich einem Sechstel nach sich. Daher rückten die sozialen Fragen wieder in den Vordergrund. Zu den gewichtigeren Einzelvorstössen zählten die 1942/43 eingebrachten Initiativen zum Schutz der Familie, zur Altersversicherung, zum Recht auf Arbeit, zur Verhinderung von Spekulation und schliesslich zu einer allgemeinen Wirtschaftsreform.⁹² Diese Reformvorschläge wurden bestimmt durch die ab 1942 einsetzende Nachkriegsdebatte. Eine solche war zwar schon im Sommer 1940 einmal geführt worden, als man annahm, für längere Zeit unter einer nationalsozialistischen Hegemonie leben zu müssen. Mit der deutschen Niederlage bei Stalingrad im Winter 1942/43 und weiteren alliierten Siegen richtete sich der Blick jedoch – zunächst noch ohne klaren Zeithorizont – auf eine von den Alliierten gestaltete Friedensordnung. Im Herbst 1942 entstand im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) eine spezielle Sektion, die sich mit den ausländischen Nachkriegsplänen zu befassen hatte.⁹³ Im «Wahljahr» 1943 war die Nachkriegsordnung ohnehin ein wichtiges Thema.

Militärische Lage und Bedrohungswahrnehmung

Die Vorstellungen vom drohenden Krieg waren über lange Zeit vor allem durch die Erinnerungen an den Ersten Weltkrieg bestimmt gewesen. Einerseits sollten die Fehler «vom letzten Mal» nicht wiederholt werden; anderseits richteten sich die Hoffnungen auch diesmal auf die Wirkung der Neutralität und der militärischen Landesverteidigung. 1939/40 wird wohl der Wunsch dominiert haben, dass der Krieg schnell vorbeigehe. Nach den ersten Erfolgen der Wehrmacht dürfte dieser Wunsch – bei der Mehrheit der Bevölkerung – von der Hoffnung verdrängt worden sein, dass das militärische Kräfteressen noch weitergehen möge und das Ergebnis des Kriegs nicht in der Etablierung einer vom «Dritten Reich» dominierten «Neuen Ordnung» bestehen würde. Die Einsicht, dass ein solcher Kriegsausgang der Unabhängigkeit der Schweiz ein Ende setzen würde, war weit verbreitet. Gemäss zeitgenössischen Stimmungsberichten identifizierte «man» sich in der Schweiz zwar nie gross mit einer Kriegspartei, «man» war aber stets aus einer tiefen und auch geäusserten Abneigung sowohl gegen den Nationalsozialismus als auch – und in nicht geringerem Mass – gegen das machtvolle Deutschland probritisch und, was erstaunte, schon 1942 mehr und mehr auch prorussisch eingestellt.

Eine Darstellung der Entwicklung muss der Differenz zwischen den zwangsläufig unterschiedlichen subjektiven Einschätzungen der Lage und dem militärischen, operativen Verlauf des Kriegs Rechnung tragen. Akute Ängste vor einem Überfall brauchen nicht mit einer direkten Angriffsplanung der militärischen Feindmacht einherzugehen – und umgekehrt ist es möglich, dass ein Land sich in Zeiten einer direkten Angriffsgefahr in relativer Sicherheit wähnt. Über die Frage, wann und wie stark die Schweiz militärisch bedroht war, streitet man sich seit einigen Jahren.⁹⁴ Entgegen dem damals vorherrschenden Eindruck betont die heutige Militärgeschichtsschreibung, dass die Wehrmacht nach dem Sieg über Frankreich Angriffspläne gegen die Schweiz ausarbeitete, die allerdings nicht zur Ausführung kamen.⁹⁵ Umgekehrt war im Mai 1940 und im März 1943 das Bedrohungsgefühl gross, während die militärische Bedrohung von aussen gering war.⁹⁶ Besonders intensiv war die an den Vorgängen in Norwegen abgelesene, im April und Mai 1940 sich verdichtende und danach weiterwirkende Vorstellung, dass die Schweiz hinter der Front durch ein Zusammenwirken von Fallschirmspringern und Angehörigen einer «Fünften Kolonne» bedroht werden könnte.⁹⁷ Die Schaffung von Hunderten von Ortswehren aus nicht mobilisierten Männern mit Beschluss vom 7. Mai 1940 gehört in diesen Zusammenhang. Was den Sommer 1940 betrifft, so gewinnt man rückblickend den Eindruck, dass das (auf eine militärische Invasion und nicht auf die allgemeine Vormachtstellung Deutschlands bezogene) Bedrohungsgefühl dennoch erstaunlich gering war. Vorort-Direktor Heinrich Homberger sah die Existenz der Schweiz im November 1940 «viel weniger militärisch als wirtschaftlich bedroht» und erläuterte im März 1941: «Zum Glück haben wir [...] einen wertvollen Produktionsapparat und eine bedeutende Finanzkapazität. Nur als frei wollender Partner ist die Schweiz für Deutschland interessant.»⁹⁸ Die Investoren des schweizerischen Finanzmarkts jedenfalls betrachteten die Schweiz bereits ab Juni 1940 als sicherer als in den Monaten zuvor.⁹⁹ Dies darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Stimmung in der Armee in diesen kritischen Monaten denkbar schlecht war. Ein Bericht vom 13. August 1940 zeigt, dass die Moral der Truppe tief und defaitistische Tendenzen weit verbreitet waren: 75% der Mannschaft glaubten nicht mehr daran, dass im Fall eines Angriffs der Befehl zum Kampf erteilt würde.¹⁰⁰ Auch Planer der Wehrmacht gingen in einer Studie vom Oktober 1940 davon aus, dass bei einem Überfall mit einer raschen Kapitulation gerechnet werden könnte – eine Annahme, die sich womöglich als falsch erwiesen hätte.¹⁰¹

Generell herrschte seit Ende der dreissiger Jahre ein Gefühl der Unsicherheit und der Bedrohung. Doch die Schweiz war insgesamt stark von inneren Problemen in Beschlag genommen. Obwohl die Vorgänge auf dem internationalen Parkett nicht ohne Einfluss auf die mentale Verfassung blieben, waren

für die allgemeine Befindlichkeit zur Hauptsache die «inneren» Verhältnisse prägend.

Landesversorgung und Sicherung der Ernährung

Von notorisch deutschfreundlichen, vom Machtgebaren des NS-Regimes geblendeten Kreisen abgesehen, war den meisten Zeitgenossen klar, dass Hitler die Schweiz über kurz oder lang zu einem Vasallenstaat machen oder sie gar aufteilen würde.¹⁰² In dieser Situation wurde die Semantik der «Landesverteidigung» wichtig, die nun auf alle gesellschaftlichen Dimensionen ausgeweitet wurde: Die Sicherheit und Unabhängigkeit des Landes sollten durch eine kombinierte militärische, wirtschaftliche, soziale und kulturell-geistige Landesverteidigung gewährleistet werden. Wollte man ähnliche gesellschaftliche Erschütterungen wie jene des Landesstreiks von 1918 im bevorstehenden Krieg vermeiden, so musste es gelingen, eine bessere soziale Absicherung der Wehrmänner zu garantieren, eine zu starke Teuerung zu vermeiden und die knapper werdenden Nahrungsressourcen gerechter zu verteilen. Ausserdem stellte sich die Frage, ob es der Schweiz diesmal möglich sein würde, ihre Souveränität auf aussenwirtschaftlichem Gebiet zu wahren und direkte Eingriffe der kriegführenden Mächte in die innerschweizerischen Verhältnisse zu verhindern.

Bei Kriegsbeginn dominierte die Ungewissheit, ob die Schweiz ihren Lebensmittelbedarf würde decken können. Dementsprechend herrschte in den Verwaltungsstellen und in der Bevölkerung die Tendenz vor, sich auf den schlimmsten Fall einzustellen.¹⁰³ Die Verunsicherung rührte daher, dass die Schweiz damals nur etwa die Hälfte ihres Kalorienbedarfs deckte; die andere Hälfte musste durch Warenimporte ergänzt werden. Diese nahmen allerdings während des Kriegs ständig ab. 1941/42 konnte noch 50% der Menge von 1939 eingeführt werden, 1944 nur noch 20%. Wenn nur die Importe aus Übersee gerechnet würden, wäre die Ziffer für 1943 erheblich geringer, hatten doch die Alliierten vom Frühjahr bis zum Jahresende 1943 auch die Nahrungsmittelzufuhr abgeschnitten. Produktion und Bedarf klafften in einzelnen Lebensmittelpositionen unterschiedlich stark auseinander. Ziel der offiziellen Landwirtschaftspolitik war es, die viehwirtschaftliche Überproduktion einzudämmen und den Ackerbau zu fördern. Während der landwirtschaftliche Produktionsüberschuss an die Nachbarstaaten – das heisst praktisch nur an die Achsenmächte – geliefert werden konnte, mussten die fehlenden Nahrungsmittel zum grössten Teil aus dem Einflussbereich der Alliierten eingeführt werden.

Ein im November 1940 lanciertes Landwirtschaftsprogramm (Plan Wahlen) erwies sich nicht als Massnahme gegen ausbleibende Lieferungen der Westmächte; es wurde vielmehr zum Verteidigungswerk gegen die Gefahr einer Abschnürung durch die Achsenmächte. Dieses Anbauwerk, auch als «Anbau-

schlacht» bezeichnet, zielte nahezu auf eine Verdreifachung der agrarischen Fläche ab; bis 1943 wurde eine Verdoppelung von 182 500 ha auf 366 000 ha realisiert und somit der agrarische Selbstversorgungsgrad, der bei Kriegsausbruch etwa 52% betragen hatte, auf 59% gesteigert. In dieser Rechnung ist allerdings die Reduktion des durchschnittlichen Kalorienkonsums nicht berücksichtigt; wird diese Senkung des Gesamtkalorienbedarfs einbezogen, so stieg die Quote der Selbstversorgung auf über 80%. Mit diesem Mehranbau gelang es, den Ausfall der Übersee-Einfuhr zu einem erheblichen Teil zu kompensieren.¹⁰⁴ Aufseiten der Deutschen war die «Anbauschlacht», die in der Schweiz als Stärkung des Widerstands- und Durchhaltewillens verstanden wurde, als Beitrag zur europäischen Nahrungssicherung begrüsst worden.

Die individuelle Versorgung mit den wichtigsten Gütern für den Lebensunterhalt stellte ein differenziertes Rationierungssystem sicher. Die Zuteilung von Rationen konnte aber nur funktionieren, wenn die Teuerung nicht die Kaufkraft breiterer Bevölkerungsschichten so stark entwertete, dass das Geld für den Eintausch der Rationierungsmarken schlicht fehlte. Auch in dieser Hinsicht versuchten die Verantwortlichen der Kriegswirtschaft, den schlechten Erfahrungen des letzten Weltkriegs Rechnung zu tragen und die Preise besser unter Kontrolle zu halten, was in einem beträchtlichen Mass gelang. Schrittweise wurden immer mehr Lebensmittel der Rationierung unterstellt. Ab 1942 waren alle wichtigen Nahrungsmittel in das Rationierungssystem integriert; Geflügel, Fisch und Kartoffeln dagegen konnten weiterhin uneingeschränkt gekauft werden. Wichtig waren auch psychologische Faktoren. Zeitzeugen erinnern sich an Mangelgefühle und eigentliche Entbehrungen. 1941 erklärte das Kriegsernährungsamt in einer mit der aufschlussreichen Frage «Werden wir den Krieg ohne Hunger überstehen?» betitelten Schrift, nicht das Gefühl der Leere im Magen vor dem Mittagessen und nicht das Gefühl des Missbehagens wegen einer Umstellung der bisherigen Ernährung seien Indikatoren des Hungers, sondern nur tatsächlich über längere Zeit auftretende ungenügende Ernährung. Gemäss einer Völkerbundsstudie war 1944 die Ernährungssituation der europäischen Neutralen vergleichsweise gut. Und 1946 stellte die Eidgenössische Kommission für Kriegsernährung fest, dass die schweizerische Volksernährung während des Krieges gut und «in mancher Hinsicht sogar ausgezeichnet» gewesen sei. Wie zeitgenössische Dokumente belegen, sind die schweizerischen Ernährungsverhältnisse im Vergleich zu den europäischen Nachbargesellschaften oft sogar als «paradiesisch» eingeschätzt worden.¹⁰⁵ Deshalb war die Ernährungsproblematik für die Flüchtlingspolitik nicht massgebend. Andererseits vermag es nicht zu erstaunen, dass in breiten Bevölkerungskreisen gerade im Zusammenhang mit Flüchtlingsfragen die Ernährung im Vordergrund stand und nicht, was sachgerechter gewesen wäre, die Kleider-

und Unterkunftsproblematik. Der grösste Teil der Rationierungen wurde nach dem Krieg noch eine Weile beibehalten; erst im April 1948 wurde der Verkauf von Brot wieder uneingeschränkt freigegeben.

Landesverteidigung

Die breitgefächerten Bestrebungen in Sachen Landesverteidigung setzten lange vor 1939 ein. Das militärische Abwehrdispositiv war allerdings am 1. September 1939 paradoxerweise das am wenigsten weit gediehene; die Schweiz war diesbezüglich noch schlechter vorbereitet als 1914. In politisch-rechtlicher Hinsicht wurde bereits in den frühen dreissiger Jahren einiges erreicht. Zu erwähnen sind das Verbot von Parteiuniformen vom 12. Mai 1933 (ergänzt am 1. Juli 1938) und der Dringliche Bundesbeschluss vom 21. Juni 1935 betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft (Schaffung der Bundespolizei), aber auch der negative Ausgang der Volksabstimmungen über die Initiative zur Totalrevision der Bundesverfassung vom 8. September 1935 und über das Verbot der Freimaurerei vom 28. November 1937 sowie die Regierungsbeschlüsse vom 27. Mai 1938 gegen staatsgefährdendes Propagandamaterial und vom 5. Dezember 1938 gegen staatsgefährdende Umtriebe und zum Schutze der Demokratie. In diesem Jahr geschah eine regelrechte Verknotung verschiedener Entwicklungen in Richtung Landesverteidigung: Mit der angestrebten Entlassung aus der gegenüber dem Völkerbund eingegangenen wirtschaftlichen Sanktionsverpflichtung und mit der dadurch ermöglichten Rückkehr zur «integralen Neutralität» definierte die Schweiz ihre völkerrechtliche Stellung neu. Etwa gleichzeitig wurde das Ende 1937 von Bundesrat Hermann Obrecht, der zuvor noch wegen seines Verwaltungsratsmandats in der deutschdominierten Waffenfabrik Solothurn unter Beschuss gekommen war, vorgeschlagene Projekt einer kriegswirtschaftlichen Schattenorganisation des Volkswirtschaftsdepartements auf Pikett gestellt; mit dem Bundesgesetz über die Sicherstellung der Landesversorgung vom 1. April und der Aufnahme von Verhandlungen im September 1938 zwecks Aufrechterhaltung der Importe im Kriegsfall zeigte Obrecht jenes Format eines unerschrockenen, liberalen Staatsmanns, das schon bei seinem frühen Tod im August 1940 gewürdigt wurde. Die von Bundesrat Philipp Etter verfasste Bundesratsbotschaft über «die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung», die ebenfalls 1938 publiziert wurde, stieg mit ihrer national-autoritären Stossrichtung bald zu einer Art «Magna Charta der Geistigen Landesverteidigung» auf. Das schweizerische Credo wurde hier in folgende Worte gekleidet: «Der schweizerische Staatsgedanke ist nicht aus der Rasse, nicht aus dem Fleisch, er ist aus dem Geist geboren. Es ist doch etwas Grossartiges, etwas Monumentales, dass um den Gotthard, den Berg der Scheidung

und den Pass der Verbindung, eine gewaltig grosse Idee ihre Menschwerdung, ihre Staatswerdung feiern durfte, eine europäische, eine universelle Idee: die Idee einer geistigen Gemeinschaft der Völker und der abendländischen Kulturen!» Das sei, so die Botschaft weiter, «nichts anderes als der Sieg des Geistes über das Fleisch auf dem harten Boden des Staatlichen».¹⁰⁶

Das im September 1939 in Kraft gesetzte Regime der Kriegswirtschaft unterstand dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und stellte das Rückgrat der «wirtschaftlichen Landesverteidigung» dar. Unter der Leitung der Eidgenössischen Zentralstelle für Kriegswirtschaft, die durch die Kommission für Kriegswirtschaft beraten wurde, befassten sich das Kriegs-Ernährungsamt, das Kriegs-Industrie- und Arbeits-Amt, das Kriegs-Transportamt, das Kriegs-Fürsorgeamt, die Eidgenössische Preiskontrollstelle und die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements mit vielfältigen Kontroll- und Lenkungsaufgaben. Die kriegswirtschaftliche Organisation war allerdings höchst asymmetrisch aufgebaut. Auf der einen Seite griff nun die Administration des Bundes in wichtigen Belangen in die Landesversorgung und die Ressourcenbewirtschaftung ein. Grosshandels- und Einzelhandelspreise, Miet- und Pachtzinse, Elektrizitäts- und Gastarife usw. wurden bewilligungspflichtig. Der Arbeitsmarkt und der Ernährungssektor wurden besonders stark reguliert; die angestrebte Arbeitsdienstpflicht und das System der geschlossenen und abgestuften Rationierung ermöglichten eine ausgeklügelte administrative Lenkung wichtiger volkswirtschaftlicher Ressourcen. Auf der andern Seite steht die Währung, bei der die freie Konvertibilität des Schweizer Frankens hochgehalten wurde und staatliche Interventionen weitgehend fehlten. In einem Mittelfeld bewegten sich Aussenhandel, Rohstoffe und Investitionen; in diesen Bereichen dominierten die kriegswirtschaftlichen Syndikate, mit denen die wichtigsten Wirtschaftsinteressenten ihre Ansprüche autonom regulierten, sowie die Verhandlungsdelegationen, die während der Kriegsjahre eine beträchtliche Macht und Kompetenz auf sich vereinigten und die Schweiz als modernes Industrieland auch unter erschwerten Bedingungen in Gang hielten. Auflagen und Kontingente vermochten hier die Modernisierung der schweizerischen Wirtschaft keineswegs zu behindern; seit dem Sommer 1940 liess sich im Gegenteil eine ausgeprägte Innovationsdynamik feststellen, welche sich an den verschiedenen Nachkriegsszenarien orientierte und die schweizerische Industrie ab 1942 auf die zukünftige Friedenswirtschaft vorbereitete.

Die militärische Landesverteidigung war eng mit der wirtschaftlichen verflochten. Dies zeigte sich schon, als 1936 mit einer öffentlich breit abgestützten Anleihe (der sogenannten «Wehranleihe») von 235 Mio. Franken das Startsignal gegeben wurde. Dieser Rüstungskredit, von der Linken auch als Beschäftigungskredit gutgeheissen, entsprach immerhin etwa der Hälfte der

ordentlichen Bundesausgaben jenes Jahres.¹⁰⁷ Damit hätte der militärische Schutz wenigstens teilweise auf den Stand des damaligen Bedarfs gebracht werden können. Allerdings befand sich bei Kriegsbeginn die militärische Landesverteidigung in einem prekären Zustand. Die operativen Pläne fehlten, die schwere Rüstung genügte nicht, die Mobilität beruhte auf veralteten Voraussetzungen (zu viele Pferde, zu wenig Motoren), die Panzer- und die Flugwaffe waren praktisch inexistent. Um diese Schwäche etwas zu kompensieren, verständigten sich französische und schweizerische Militärs insgeheim schon 1938/39 auf eine Zusammenarbeit im Falle eines Angriffs der Wehrmacht auf die Schweiz. In besserem Zustand befand sich die Infanterie, und die geistige Haltung der Wehrmänner war zu dieser Zeit noch darauf eingestellt, einen erbitterten Verteidigungskampf zu führen. Hier zeigte sich zunächst der ganz normale Wille zur nationalen Selbstverteidigung. Diese wurde umgesetzt durch die bereits erwähnte allgemeine Wehrpflicht, die Unterhaltung einer Armee, durch Rüstungskredite, die Generalmobilmachung bei Kriegsbeginn sowie durch die für ausserordentliche Bedrohungszeiten vorgesehene Wahl eines Oberkommandierenden – eben des Generals. Unterstützt wurde die Wehrbereitschaft durch die nach aussen gerichtete Formel der «bewaffneten Neutralität». Als logische Ergänzung der Aussenpolitik der Nichtbegünstigung war sie darauf angelegt, die Besetzung des schweizerischen Territoriums durch eine Kriegspartei zu verhindern. Keine Seite sollte sich hier einen Vorteil verschaffen können, weswegen gegenüber potentiellen und akuten Konfliktparteien glaubhaft gemacht werden musste, dass die Schweiz ihre Grenzen mit militärischen Mitteln zu verteidigen in der Lage sei. Auch wenn diese Beteuerung im Rüstungszustand keinen adäquaten Ausdruck fand, war die Neutralität doch ein wichtiges Element des kollektiven Selbstverständnisses eines Landes, das durchaus wusste, wie stark es für das eigene Überleben von den strategischen Plänen der kriegführenden Mächte abhängig war.

Nachdem sich die Armee im ersten Kriegswinter 1939/40 auf eine lineare Grenzverteidigung gegen Norden, das heisst Deutschland, eingerichtet hatte, leitete das Oberkommando nach der plötzlichen Präsenz der Deutschen auch an der schweizerisch-französischen Westgrenze (infolge der unerwarteten Niederlage Frankreichs im Sommer 1940) eine Umgruppierung der Kräfte ein. Diese lehnte sich an alte Vorbilder an, die jedoch in der gegebenen Situation einem neuen Konzept der zurückgenommenen zentralen Rundumverteidigung (Reduit) gleichkam. Dies wurde – zu einem Zeitpunkt, als starke deutsche Panzertruppen sich gleich hinter der Grenze aufhielten – mit einem Befehl zur Teildemobilmachung verbunden. Gleichzeitig kamen Diskussionen um eine Entlassung der Armee und die Ausrichtung der Schweiz auf die kommende «Friedenszeit» auf. Schon am 21. Juni 1940 (ein Tag vor dem deutsch-franzö-

sischen Waffenstillstand) erklärte Bundesrat Philipp Etter dem verdutzten Schriftsteller Cäsar von Arx, der das für 1941 geplante Festspiel in Erinnerung an die heroische Abwehr äusserer Gefahren anno 1291 als Manifestation des militärischen Widerstandswillens gestalten wollte, «dass voraussichtlich nächstes Jahr, wenn wir unsere 650. Bundesfeier abhalten, unsere Armee nicht mehr aktuell sei!!!»,¹⁰⁸ Zwischen Juli und Oktober 1940 sank der aktive Truppenbestand von zirka 450 000 auf 150 000 Mann. Der verbleibende Hauptteil der Truppen wurde aus dem Grenzgebiet und dem Mittelland abgezogen und begann mit der Errichtung von Verteidigungsstellungen im Voralpen- und Alpengebiet. Mit diesem Übergang von einer «Kriegführungsdoktrin» zu einer Strategie der «Landesverteidigung», die sich immer stärker auf nichtmilitärische Faktoren stützte, wurden Arbeitskräfte frei für die wirtschaftliche Produktion. Die Landesverteidigung war fortan weniger eine kurzfristige Verteidigung des gesamten Landes (im Sinne von Territorium) mit den Mitteln des militärischen Kampfes als vielmehr eine längerfristige Strategie, die sich aus einer Mischung von wirtschaftlicher Kooperation, politischer Umgänglichkeit und einer Aufrechterhaltung der militärischen Verteidigungsbereitschaft gegenüber den Achsenmächten zusammensetzte. Damalige und heutige Militärexperten messen dieser allerdings über weite Strecken bloss «symbolischen Charakter» bei.¹⁰⁹ Mit dem Rückzug der kombattanten Truppen in das Reduit national wurde die bisher vorherrschende, populäre Bezeichnung «Grenzbesetzung» entwertet; ab Sommer 1940 wurde der «Aktivdienst» zum Schlüsselbegriff der politischen Sprache. Auch nach 1945 umfasste dieser fast sämtliche schweizerischen Verteidigungsleistungen, mit dem Resultat, dass nichtmilitärische Beiträge, so der ganz entscheidend wichtige wirtschaftliche Faktor, nur wenig gewürdigt wurden.

Die nach aussen gerichteten Aufgaben der wirtschaftlichen Landesverteidigung, welche auf einer engen Kooperation zwischen Staat und Privatwirtschaft basierte, bestanden in erster Linie aus der Sicherstellung von Gütern für die elementare Lebensversorgung, von Brennstoffen und von Rohstoffen für die Industrieproduktion und die Landwirtschaft. Um dies zu erreichen, galt es mit grossem Verhandlungsgeschick den doppelten Ring, bestehend aus der Überseeblockade der Westmächte und der kontinentalen Gegenblockade des «Dritten Reichs», so durchlässig wie möglich und die jeweiligen Kontrollpraktiken so zurückhaltend wie möglich zu gestalten. Die Entscheidungsträger betrachteten den Aussenhandel vorrangig unter dem Aspekt der Versorgung und der Arbeitsbeschaffung beziehungsweise des sozialen Friedens. Die Frage, ob diese wirtschaftlichen Beziehungen nicht in manchen Fällen weniger dem Landesinteresse als den Privatinteressen der Unternehmer dienten, fand daneben wenig Beachtung. In erster Linie ging es darum, die dank der kriegsbedingten

Exportkonjunktur insbesondere in der Rüstungsindustrie erzielten enormen Gewinne über Steuern wieder abzuschöpfen. SP-Nationalrat Max Weber erklärte schon bei Kriegsbeginn 1939: «Der normale Ertrag soll ihnen nicht angetastet werden, doch was darüber hinaus geht, muss der ›Wehrpflicht des Besitzes‹ ebenfalls unterliegen.»¹¹⁰ Und in der Herbstsession 1940 verlangte er: «Der Grundsatz, dass der Krieg nicht zu einer Bereicherung Einzelner führen darf, muss daher Richtlinie der eidgenössischen Politik sein.»¹¹¹ Eine weitere Form der wirtschaftlichen Landesverteidigung bestand darin, im Hinblick auf die Nachkriegszeit Absatzmärkte zu sichern. Die Sorge um die Arbeitsplätze beziehungsweise die Angst vor der «Gefahr einer neuen Massenarbeitslosigkeit» beherrschte denn auch das Denken des Sozialisten Robert Grimm, der im Juni 1940 befürchtete, dass die Aufträge der Rüstungsindustrie zurückgehen könnten.

2.4 Der Krieg und seine Folgen

Seit 1936, als Hitler unter Verletzung des Versailler Vertrags die Remilitarisierung des 1919 abgerüsteten Rheinlands einleitete, war ein weiterer allgemeiner Krieg in Europa als möglich, wahrscheinlich oder gar unvermeidlich erachtet worden. Mit der «Heimholung» des Sudetenlands im Herbst 1938 und der Besetzung der «Rest-Tschechei» im Frühjahr 1939 verstärkte sich dieser Eindruck.

Die Phasen des Kriegsverlaufs

Ohne damit in seinen Ansprüchen saturiert zu sein, hoffte Hitler den am 1. September 1939 begonnenen Krieg gegen Polen geographisch begrenzen zu können. England und Frankreich reagierten jedoch unmittelbar mit einer Kriegserklärung, auch wenn sie sich im übrigen passiv verhielten. Nach dem Abschluss dieses «ersten» Ostfeldzugs begann somit eine gespenstische «*drôle de guerre*». Die Initiative verblieb bei der deutschen Seite, wiewohl diese weit weniger stark war als allgemein angenommen. Im April 1940 griff die Wehrmacht nach Norden aus. Auf die Besetzung Dänemarks und die Eroberung Norwegens folgte am 10. Mai 1940 der Überfall auf Frankreich, Belgien und die Niederlande. Der damit eröffnete Kampf gegen den Hauptgegner Frankreich war entgegen allen Erwartungen bereits nach 41 Tagen zu Ende. Nach dem Waffenstillstand vom 22. Juni 1940 stellte sich die Frage, ob Grossbritannien, das seine kontinentaleuropäischen Truppen im letzten Moment eva-

kuieren konnte, den Krieg mehr oder weniger alleine weiterführen würde. Die Royal Air Force behauptete sich jedoch erfolgreich gegen die Luftwaffe; die geplante deutsche Invasion kam nicht zustande. Einige Weitblickende sahen darin das erste Schwächezeichen Deutschlands.¹¹²

Die Schweiz hatte sich nach der Einführung des Aktivdienstes und des Vollmachtenregimes im September 1939 in einer abwartenden Verteidigungsstellung eingerichtet. Aufgehoben in einer vermeintlichen Machtbalance, ja sogar in der trügerischen Hoffnung, dass die Westmächte in diesem Konflikt die überlegene Partei seien, verlief das erste halbe Jahr des Kriegs für die Schweiz relativ ruhig. Im Frühjahr 1940 war zunächst ungewiss, ob der deutsche Vorstoss gegen Frankreich nicht auch durch die Schweiz führen würde. Der Kriegseintritt Italiens im Juni 1940 schuf für Jahre auch an der Südgrenze eine Gefahrenzone. Mit Frankreichs Niederlage brach eine Welt zusammen. Die Besetzung von Paris löste in der Schweiz einen schweren Schock aus, der weniger von Angst als vielmehr von Fassungslosigkeit und Trauer geprägt war. In Übereinstimmung mit der deutschen Propaganda erklärten nun deutschfreundliche Kreise den Krieg für beendet und forderten eine Demobilmachung der Armee. Demgegenüber hielt selbst Bundespräsident Pilet-Golaz in seiner als schwach und anpasserisch in die Geschichte eingegangenen Radiorede vom 25. Juni 1940 fest: «[...] unser Weltteil bleibt im Alarmzustand.»¹¹³ Am 25. Juli 1940 kündigte General Guisan auf dem Rütli, dem legendären Gründungsort der Alten Eidgenossenschaft, die Weiterführung der militärischen Landesverteidigung in einer noch zu schaffenden Alpenstellung – dem «Reduit» – an. Der General gab damit zu verstehen, dass für die Schweiz der Krieg nicht zu Ende und der militärische Verteidigungswille nicht begraben sei.¹¹⁴ Doch fortan war das Land ganz von den Achsenmächten umringt. Oberst Eugen Bircher schätzte damals die Situation wohl richtig ein, als er die Ansicht äusserte, dass die Deutschen mit einem einzigen Panzerregiment ohne weiteres hätten nach Bern vorstossen können.¹¹⁵

Seit dem September 1940 wandten Hitlers Ambitionen sich wieder dem Osten zu, mit der Folge, dass im April 1941 der Balkanfeldzug unternommen und am 22. Juni 1941 der seit längerem vorbereitete Überfall auf die Sowjetunion ausgelöst wurde, der unter Missachtung kriegs- und völkerrechtlicher Verpflichtungen mit beispielloser Brutalität geführt wurde. Nach schnellen Anfangserfolgen erlitt die Wehrmacht allerdings bereits im Winterkrieg 1941/42 schwere Rückschläge. Die Phase der deutschen «Blitzkriege» war zu Ende. Der gleichzeitige Kriegseintritt der USA setzte ein überaus deutliches Zeichen, wenn auch die definitive Kriegswende noch einige Monate auf sich warten liess. Die USA waren nicht erst seit ihrem formellen Kriegseintritt vom 8. Dezember 1941 in den Krieg involviert. Die 1935 in Kraft gesetzten und 1939 erneu-

erten Neutralitätsgesetze waren – im Gegensatz zu denen der Schweiz – schrittweise relativiert worden, bis die US-Atlantikflotte im Sommer 1941 schliesslich die Bewachung eines Teils der britischen Konvois übernahm. Der Kriegseintritt war offenbar seit längerem vorbereitet worden.

In der Schweiz hatte man sich in dieser Phase – seit der Kapitulation Frankreichs – auf eine Zeit der Vorherrschaft des nationalsozialistischen Deutschlands eingerichtet. Dies taten die meisten, ohne den Zustand als Definitivum hinzunehmen. Man praktizierte (wie 1945/47 wieder) eine Taktik des Temporierens. Bundesrat Pilet-Golaz gab schon im September 1940 die Losung aus: «Man muss durchhalten.» Er fügte bei: «Durchhalten: Alles zum Erhalt unserer Unabhängigkeit und Freiheiten tun.» Und fügte weiter bei: «Durchhalten ist schwierig, wenn wir de facto von den Achsenmächten abhängig sind.»¹¹⁶ In wirtschaftlicher Hinsicht wurden im Sommer 1940 die Konsequenzen der neuen Lage schnell gesehen und beherzigt. Selbst Rudolf Minger, der «Widerstands-Bundesrat» und Vater der Wehranleihe von 1936, sprach sich wenige Tage nach Frankreichs Niederlage für eine Umorientierung der Aussenwirtschaft und insbesondere der Rüstungsexporte aus: «Wir sollten durch eine vermehrte Ausfuhr nach Deutschland und den von ihm besetzten Gebieten einen Teil der Exportausfälle ausgleichen können, den wir momentan mit den Westmächten erleiden. Der Bedarf ist in Deutschland gegenwärtig gross für Erzeugnisse der Rüstungsindustrie [...]»¹¹⁷ Am 9. August 1940 legte ein Abkommen mit Deutschland die Basis für eine intensivere Wirtschaftskooperation.

1941/42 stand das «Dritte Reich» für fast zwei Jahre im Zenit seiner Herrschaft, was in der Schweiz stark empfunden wurde. In dieser Zeit «entfernte» sich der Krieg (während man eifrig am «Redit» baute) im territorialen Sinn von der Schweiz. Gegenüber der langfristigen Entwicklung verbreitete sich ein verhaltener Optimismus. Dieser verhinderte allerdings nicht, dass die Behörden gleichzeitig die weitgehendsten Konzessionen machten. Neben aussenpolitischen Gesten wie der von Eugen Bircher angeführten schweizerischen Ärztemission an die deutsche Ostfront ist vor allem das Wirtschaftsabkommen mit Deutschland vom 18. Juni 1941 zu erwähnen.¹¹⁸ Als im Dezember 1941 die USA als Reaktion auf den japanischen Überfall auf Pearl Harbor in den Krieg eintraten und ungefähr zur gleichen Zeit der deutsche Vormarsch vor Moskau ins Stocken geriet, wurde dies nicht sogleich als entscheidende Wende wahrgenommen. Erst die deutschen Niederlagen im Herbst 1942 wertete man als Anfang vom Ende. Im September 1942 konstatierte der sozialdemokratische Berner Nationalrat Ernst Reinhard, man müsse sich an der Tatsache orientieren, dass der Krieg für die Achse verloren sei, sich aber auch bewusst sein, «dass wir uns gegenüber Deutschland in absoluter Ohnmacht befinden».¹¹⁹ Im Januar 1943 meldete ein Bericht zur allgemeinen Stimmungslage, dass die anti-

deutsche Haltung in erstaunlichem Masse in eine prosowjetische umgeschlagen sei, was vor allem ein Ausdruck der Ungeduld mit den langsamen Fortschritten der Westalliierten war.¹²⁰

Entscheidend und gerade für die Schweiz bedeutsam war der Wirtschaftskrieg. Die beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts können als Produktionskriege interpretiert werden, die auf der Mobilisierung aller verfügbaren wirtschaftlichen Ressourcen beruhten. Es war von Anfang an ein wichtiges strategisches Ziel der Westmächte, den von den Achsenmächten beherrschten Kontinent mit einer Blockade von der Überseezufuhr (in geringerem Masse auch von Exportmöglichkeiten) abzuschneiden. Deutschland reagierte darauf mit einer Gegenblockade. Diese verband sich mit dem Plan, das «Neue Europa» unter NS-Hegemonie auch für die Zeit nach dem Krieg zu einem unabhängigen, autarken Kontinentalblock nach den Vorstellungen der deutschen «Grossraumwirtschaft» zusammenzuschweissen. Faktisch beruhte die deutsche Besatzungsherrschaft auf Methoden der systematischen und planmässigen Ausbeutung und Versklavung, die mit der Bezeichnung «Plünderungswirtschaft» nur unzureichend zu charakterisieren sind. Der NS-Staat eignete sich mit diesen Eroberungsfeldzügen auch Gold, Devisen und weitere Wertanlagen an. Die beraubten Besitzer wurden, vor allem im «Osten», wo die Besatzungsmacht besonders grausam wütete, deportiert und ermordet. Schliesslich wurden auch versklavte Männer und Frauen, das heisst «Ostarbeiter», Zwangsarbeiter, Kriegsgefangene und KZ-Häftlinge in den Produktionsprozess einbezogen.

Gemessen an dem vehementen Antibolschewismus der europäischen Regierungen und der USA und der verbreiteten Kommunistenfurcht seit 1918 mag es erstaunlich wirken, wie rasch mit dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion die Allianz gegen die Achsenmächte zustande kam. Es entsprach jedoch der Logik der übereinstimmenden Interessen, wenn «Westen» und «Osten» den Krieg gegen Hitler-Deutschland als gemeinsamen Kampf verstanden. Der Grad der unter den Alliierten praktizierten Verständigung und der Kooperation wird allerdings häufig überschätzt. Die Verteidigungskraft der Roten Armee beruhte primär auf eigenen Mitteln. Die Absprachen mit den USA, die sich als Lieferant von kriegswichtigen Gütern engagierten, blieben minim. Die von sowjetischer Seite zur Entlastung geforderte «Zweite Front» liess auf sich warten. Die sowjetische Einschätzung, wonach der Westen seine Kräfte aufsparen wolle, bestand auch nach der Invasion in Nordafrika im November 1942 und der Landung auf Sizilien im Juli 1943. Erst die Invasion in der Normandie vom 6. Juni 1944 entsprach den sowjetischen Erwartungen. Doch noch immer blieb das Misstrauen, der Westen könnte mit einer (auf Hitler folgenden) deutschen Regierung einen Separatfrieden schliessen, obwohl US-Präsident Roosevelt dem mit der Erklärung von Casablanca im Januar 1943, welche

eine «bedingungslose Kapitulation» Deutschlands forderte, entgegenzuwirken suchte.

Die Wende im internationalen Kräfteverhältnis bedeutete für die Schweiz keineswegs, dass sich die Bedrohung verflüchtigt hätte. Der Krieg näherte sich in dieser Phase wieder dem Land; 1943 wurde Italien zum Kampfgebiet und 1944 erneut auch Frankreich. Im August 1944 erreichten die Befreier Europas die Westgrenze der Schweiz; die Umklammerung durch die Achsenmächte war damit aufgebrochen, die Versorgungslage verbesserte sich jedoch nicht – ganz im Gegenteil. In diesen Monaten wurde die Schweiz durch den Luftkrieg am stärksten in Mitleidenschaft gezogen; Grenzverletzungen durch Verbände der Alliierten waren zu befürchten. Es wuchs auch die Angst, dass sich der Verlierer in der Schlussphase des Kriegs zu irgendwelchen «Verzweiflungsaktionen» hinreissen lassen könnte. Schwieriger wurden die inneren Verhältnisse wegen der Teuerung und der Reallohnneinbussen, der wachsenden Dienstverdrossenheit und der vom Bundesrat beanstandeten «Ferienstimmung», das heisst der gefährlichen Vorwegnahme des Kriegsendes. Dessen Näherrücken versprach weniger Erleichterung als – innenpolitisch wie international – Konfrontation mit neu zu erwartenden Problemen.

Zukunftsperspektiven und Wege in die Nachkriegszeit

Am 8. Mai 1945 feierte man in Europa die bedingungslose Kapitulation der für den Krieg verantwortlichen Macht, und in der Schweiz feierte man mit.¹²¹ Das europäische Kriegsende bedeutete gleich in zweifacher Weise einen tiefen Einschnitt: Das verbrecherische NS-Regime stürzte, und die Vernichtungsmaschinerie kam zum Stillstand. Nach dem Abwurf von zwei Atombomben am 6. und 9. August 1945 über Hiroshima und Nagasaki kapitulierte am 2. September 1945 auch Japan, was das definitive Ende des Zweiten Weltkriegs markierte. Die durch den Krieg geschaffenen Verhältnisse überdauerten allerdings das formelle Kriegsende. Vorerst kam es zu einem Zusammenbruch der ohnehin prekär gewordenen Güterströme, während die Menschenströme in dem völlig durcheinandergebrachten Kontinent nach allen Richtungen anschwellen. Beides hatte direkte Auswirkungen auf die Schweiz: Die Versorgungslage wurde vorübergehend noch schwieriger, und gleichzeitig mussten rund 50 000 heimkehrende Auslandschweizer aufgenommen werden.

Die Siegermächte waren sich darin einig, dass nach dem Krieg ein verbessertes System der kollektiven Sicherheit geschaffen werden müsse. Die USA gaben dem nur widerwillig akzeptierten und zunächst nicht aus moralischem Engagement gesuchten Krieg – wie schon 1917 und auch damals vor allem zur innenpolitischen Rechtfertigung – die missionarische Bedeutung eines Kreuzzugs für eine neue Weltordnung und hoffentlich letzten *war against war*. Sie

sorgten dann auch dafür, dass konkrete Schritte in diese Richtung unternommen wurden, indem sie mit verschiedenen internationalen Konferenzen das Fundament für die im Frühjahr 1945 gegründete UNO schufen. So beschloss die Hotsprings-Konferenz in Virginia bereits im Mai 1943 die Schaffung der Food and Agriculture Organization (FAO) zur Verwirklichung der in der Atlantikcharta stipulierten «Freiheit vom Hunger». Im November 1943 wurde in Washington die United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) zur Sanierung der vom Feind besetzten Gebiete geschaffen und im April 1944 in Philadelphia die International Labour Organization (ILO) reaktiviert. An der Dumbarton-Oaks-Konferenz in Washington konkretisierte sich die Struktur der UNO. Parallel dazu liefen die Vorbereitungen für die Schaffung einer neuen internationalen Währungsordnung. In der Bretton-Woods-Konferenz vom Juli 1944 kam – gegen britische Alternativpläne – ein neues, auf dem Gold und dem Dollar beruhendes Währungssystem zustande. Zur Durchsetzung eines freien Welthandels, frei konvertibler Währungen und entwicklungspolitischer Zielsetzungen wurden der Internationale Währungsfonds (IMF) und die Weltbank sowie die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) gegründet. An keiner der neuen Organisationen war die Schweiz beteiligt.

Schon im Moment ihrer Entstehung wurde die internationale Ordnung allerdings durch starke Spannungen belastet. Dass die UNO trotz gegenläufiger Zielsetzungen der hauptsächlichen Gründermächte überhaupt längerfristig lebensfähig wurde, erklärt sich aus den auf beiden Seiten bestehenden Ambitionen, mit Hilfe der internationalen Organisation den eigenen Macht- und Einflussbereich besser behaupten zu können. In den auf 1945 folgenden Jahren bildeten sich zwei gesellschaftspolitisch antagonistisch strukturierte Lager oder Blöcke heraus. Für die in den ausgehenden vierziger Jahren sich verhärtende Konfrontation bürgerte sich bald der Begriff «Kalter Krieg» ein.

Während das Kriegsende in den ehemals besetzten Ländern eine scharfe Zäsur darstellte, erlebte die Schweiz die Nachkriegsjahre in grosser Kontinuität. Nach einer kurzen Phase innenpolitischer Abrechnungen mit den prodeutschen Kräften richtete sich der helvetische Antitotalitarismus im Zug des Kalten Kriegs sehr bald ziemlich totalitär gegen die kommunistische Bewegung, die 1944 bis 1947 etwas breitere Unterstützung erhalten hatte. Hingegen mochte man, was die Haltungen und Handlungen des breiten Mittelfelds und der Exponenten der Wirtschaft betrifft, überhaupt nicht selbstkritisch zurückblicken: Der Kalte Krieg verstärkte auch im Westen die Tendenz zur innenpolitischen Disziplinierung unter Ausgrenzung der radikalen Linken sowie der verschiedenartigsten Dissidenten. Dies wiederum förderte die Bereitschaft, unangenehme Fragen der jüngsten Vergangenheit undiskutiert zu lassen.

Am deutlichsten ist in der Schweiz der nahtlose Übergang von der Kriegs- in die Nachkriegszeit bei gewissen Personen zu bemerken. Dies galt naheliegenderweise für die wichtigen Entscheidungsträger der Privatwirtschaft, die von den politischen Wechselfällen weit weniger betroffen waren, vereinzelt aber auch für das politische Führungspersonal, so etwa für die Bundesräte Philipp Etter und Eduard von Steiger; der eine von 1934 bis 1959 im Amt und 1940 Befürworter eines Umbaus der Eidgenossenschaft im Sinne einer «autoritären Demokratie», der andere im Bundesrat von 1941 bis 1951 und Hauptverantwortlicher für die restriktive Flüchtlingspolitik. Der im Dezember 1944 eingereichte Rücktritt des seit 1940 für die Aussenpolitik zuständigen Bundesrats Marcel Pilet-Golaz war eine Ausnahme. Auch Hans Frölicher, der die Schweiz von 1938 bis 1945 in Berlin vertreten hatte und wegen der – von Bern mehrheitlich mitgetragenen – entgegenkommenden Politik gegenüber dem NS-Regime nicht in die neue Zeit passte, erlebte bei Kriegsende eine vorzeitige Beendigung seiner Karriere.¹²² Bei den Chefbeamten sind dagegen bemerkenswerte Kontinuitäten festzustellen: Heinrich Rothmund, seit 1919 im Dienst der Eidgenössischen Fremdenpolizei und wichtiger Akteur der antisemitischen Abwehrpolitik gegen Asylsuchende, schied erst 1955 ganz regulär aus Altersgründen aus. Walter Stucki, schweizerischer Gesandter in Vichy, konnte 1944/45 zwar nicht, wie der Bundesrat sich dies vorstellte, nahtlos die schweizerische Vertretung in Paris übernehmen. Er wurde aber 1946 Chefunterhändler bei den Washingtoner Verhandlungen um Fragen der schweizerischen Käufe von NS-Gold und in der Schweiz deponierter Guthaben deutscher Staatsangehöriger sowie 1952 in denen um die Clearingmilliarde mit der neugegründeten Bundesrepublik Deutschland.¹²³ Auch die «starken Männer» der schweizerischen Aussenwirtschaft, die mit ihrer Verhandlungstaktik nicht nur die Landesversorgung der Schweiz gewährleisteten, sondern auch deren Integration in die deutsche Kriegswirtschaft forciert hatten, blieben weiterhin in wichtigen Chargen und lieferten – wie Jean Hotz und Heinrich Homberger – einflussreiche Selbstdarstellungen und Rechtfertigungen ihrer Arbeit.¹²⁴ Das Direktorium der Nationalbank bestand nahtlos weiter.

Dass sich die Schweiz über das Kriegsende hinweg im Zeichen der Kontinuität entwickelte, hängt mit dem weitverbreiteten Eindruck zusammen, eine historische Bewährungsprobe erfolgreich bestanden zu haben. In scharfem Kontrast zu dieser positiven innenpolitischen Stimmung stand allerdings das negative Image bei den Alliierten seit 1943, insbesondere bei den Amerikanern. Das Ansehen der Neutralität erreichte bei Kriegsende einen Tiefpunkt; harsch war die Kritik der Siegermächte.

Vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates erklärte Walter Stucki am 7. März 1945: «Nach der ‹russischen Bombe› vom November 1944 platz-

te am 4. Januar 1945 die «amerikanische Bombe». In der amerikanischen Presse wurde uns vorgeworfen, wir unterstützten ihren Todfeind. Wir seien Hehler für grosse deutsche Leute. Die Schweiz sei ein Land, das nicht nur nicht neutral, sondern deutschlandfreundlich eingestellt sei.» Diese Propaganda sei von den Russen «mit Freude» aufgenommen worden, und die Angriffe hätten auch in Südamerika sowie im Nahen und Fernen Osten Resonanz gefunden. «Eine Isolierung unseres Landes, wie wir sie vielleicht noch nie zuvor erlebt haben, drohte. Es ist selbstverständlich, dass in dieser Situation gehandelt werden musste.»¹²⁵ Anlässlich der sogenannten Currie-Verhandlungen, die zwischen einer alliierten und einer schweizerischen Delegation vom 12. Februar bis 8. März 1945 in Bern stattfanden, kam es zunächst zu einer harten Konfrontation unterschiedlicher Positionen. Delegationsleiter Stucki zeichnete zwar in seiner Eintrittsrede das Bild einer Schweiz, die sich als Demokratie tapfer und als Rechtsstaat einwandfrei durch den «schrecklichen Krieg» hindurchgerettet habe.¹²⁶ Die Erwiderung von Laughlin Currie vermittelte allerdings einen ganz anderen Eindruck. Er wies darauf hin, dass die Alliierten es nicht zulassen könnten, dass die finanziellen Operationen der Achsenmächte die Zielsetzungen eines kostspieligen Krieges durchkreuzten und die Hoffnungen auf künftigen Frieden in Sicherheit zunichte machten: «Unsere Feinde haben die Schweiz nicht nur wegen der geographischen Lage als Drehscheibe für ihre Finanzoperationen gewählt, sondern auch wegen gewissen schweizerischen Bankgesetzen und -praktiken, die dazu bestimmt sind, Personen auf Wunsch die Möglichkeit zu bieten, ihre Identität zu verbergen und im Geheimen zu agieren.»¹²⁷ Currie brachte schliesslich die Forderung der drei westalliierten Mächte zum Ausdruck, die Erfüllung der Forderung der Resolution VI der Bretton-Woods-Konferenz vom Juli 1944 sei «conditio sine qua non für das zur Diskussion stehende Handelsabkommen.» Der Schweiz blieb angesichts der unnachgiebigen Position der Currie-Delegation nichts anderes übrig als einzulenken. Am 5. März meldete der amerikanische Gesandte in Bern, die schweizerische Delegation habe nach drei Wochen zähen Widerstands heute «kapituliert».¹²⁸ Der Bundesrat sicherte nun die Sperrung der deutschen Guthaben in der Schweiz, den weitgehenden Abbau des Transitverkehrs und des Aussenhandels mit Deutschland sowie die Einstellung der Goldkäufe zu. Stucki formulierte die Ziele, die mit diesen Konzessionen verfolgt wurden, mit folgenden Worten: «Die Gefahr, zu spät zu kommen, ist sehr gross. [...] Wir müssen heute darauf bedacht sein, das Tor im Westen zu öffnen. [...] Wir müssen den Anschluss an die alliierten Mächte suchen. Diese Frage ist das Kernproblem.»¹²⁹ Für die Schweiz blieb die Situation allerdings extrem angespannt. Im Bericht des EPD vom 23. März 1945 über die Currie-Verhandlungen wurde zum Programm der Alliierten festgehalten: «Ohne Zweifel verfolgt dieses Programm Ziele, die mit

unserer Neutralität unvereinbar sind. Es handelt sich um einen eigentlichen Plan wirtschaftlicher Kriegführung.»¹³⁰

Nach Beendigung des Kriegs suchte man in der Schweiz im Argument Zuflucht, dass ein kleines und neutrales Land sich bemüht habe, nicht von bewährten Rechtsnormen abzurücken und sich gegen Übergriffe auf die nationale Souveränität zu verteidigen. Die Alliierten wiederum, insbesondere die Amerikaner, traten nun selbstbewusst mit Restitutionsforderungen auf – und stiessen auf helvetisches Unverständnis. Als die USA, Grossbritannien und Frankreich darauf bestanden, dass die Schweiz für das von den Deutschen gekaufte Raubgold eine Entschädigung zu bezahlen und das Bankgeheimnis für alle deutschen Vermögenswerte aufzuheben habe, blieb nichts anderes übrig, als im März 1946 eine schweizerische Delegation nach Washington zu entsenden. Der Delegationsleiter, Minister Stucki, stellte an der Vorbereitungssitzung in Bern fest, bei der Lektüre der alliierten Noten sei ihm «das Blut in den Kopf gestiegen: Wir werden im Grunde genommen wie ein erobertes und okkupiertes Land behandelt. Ich könnte mir nicht vorstellen, dass eine Mitteilung der Alliierten an eine deutsche Behörde in einem wesentlich anderen Ton gehalten sein könnte.»¹³¹ In seiner Eröffnungsrede in Washington ging Stucki so weit, das amerikanische «Arsenal der Demokratie» mit Hitler-Deutschland zu vergleichen. In den folgenden Jahren, mit dem einsetzenden Kalten Krieg, verschärfen sich solche Töne. So hielt Alfred Schaefer, Generaldirektor der Schweizerischen Bankgesellschaft, in einem Gesprächsrapport, welcher sich auf ein Treffen mit dem Direktor der Finanzverwaltung des Bundes, Max Iklé, am 12. Juni 1952 bezog, unter dem Stichwort «West-Ost-Handel» fest: «Im Bundeshaus ist man aufrichtig empört über die Haltung der Amerikaner, die der schweizerischen Situation keinerlei Rechnung trage und schlimmer sei als die Auffassung der Deutschen während des Krieges.»¹³² In Washington 1946 allerdings scheiterte die schweizerische Delegation mit dieser Haltung; als Abfindung für die Raubgoldübernahmen aus Deutschland musste sie 250 Mio. Franken bezahlen – die Schweiz verstand das nicht als Restitution, sondern als freiwilligen Beitrag zum Wiederaufbau des zerstörten Europas.

Später erweiterten sich die aussenpolitischen Spielräume für die Schweiz wieder. Sowohl die Ächtung wie die Selbstisolation wurden 1947/48 mit der Zunahme der Ost-West-Polarisierung des Kalten Kriegs erheblich abgebaut: Das «Westlager» war in jeder – das heisst in politischer, wirtschaftlicher und militärischer – Hinsicht an guten Beziehungen mit der Schweiz interessiert, wie sich umgekehrt die Schweiz zwanglos der westlichen Werte- und Wirtschaftsgemeinschaft und der OECE (heute OECD) anschloss – nicht aber der UNO oder der Nato.¹³³ Die rasch anwachsenden Gegensätze im Lager der Sieger wirkten sich auch auf die Haltung gegenüber den Besiegten aus. Das besetz-

te Feindesland von gestern wurde zum Verbündeten von morgen. Als 1949, zeitgleich mit dem westlichen Verteidigungsbündnis, mit der Bundesrepublik Deutschland ein neuer Ansprechpartner für die bilaterale Lösung von Vermögensfragen aus den Kriegsjahren entstanden war, nutzte die Schweiz diese Chance. Ende August 1952 löste sie das Washingtoner Abkommen, dessen Umsetzung im Bereich der deutschen Guthaben nach 1946 wirksam verzögert worden war, durch einen Vertrag mit der BRD ab. Auch unter den Siegermächten hatte zu dieser Zeit – mit dem Abschluss der fünfjährigen Nürnberger Prozesse 1950 – das Interesse für die Verbrechen der Vergangenheit stark nachgelassen.

2.5 Die nationalsozialistischen Verbrechen

Die nationalsozialistische Herrschaft hatte nicht nur in der Masslosigkeit räumlicher Eroberungsambitionen bestanden. Sie beruhte vor allem auf der ihr innewohnenden, ideologisch legitimierten und bürokratisch effizient umgesetzten Unmenschlichkeit. Diese erlitten in erster und furchtbarster Weise die Juden. Die Politik der Vernichtung richtete sich aber auch gegen andere «Kategorien» von Menschen: gegen Zigeuner, gegen Kranke und Invalide, während weitere Gruppen systematischer Verfolgung anheimfielen: Homosexuelle, «Asoziale», bestimmte Gruppierungen wie Kommunisten, dissidente Katholiken oder die Zeugen Jehovas, aber auch ganze Völker beziehungsweise «fremdvölkische» Bevölkerungen bestimmter Staaten wie Polen, Ukrainer, Weissrussen, Russen, kurz gesagt alle, die als «slawisch» abgetan werden konnten.

Wieviel Wissen um die «Endlösung» bestand, insbesondere aber die Einschätzung dieses Wissens, ist eine auch für die Schweiz wichtige Frage, auf die im nächsten Kapitel näher eingegangen wird. Unzweifelhaft war in den ersten antisemitischen Boykotten und Gesetzen des Frühjahrs 1933 die systematische Vernichtungspolitik späterer Jahre noch nicht erkennbar. Was aber bedeutete die Einführung der Nürnberger Gesetze von 1935, was bedeuteten die gezielten Ausschreitungen gegen die Juden in der sogenannten «Reichskristallnacht» vom 9. November 1938? Wie ernst konnte man Hitlers Drohung vor dem Reichstag vom 30. Januar 1939 nehmen: «Wenn es dem internationalen Finanzjudentum in- und ausserhalb Europas gelingen sollte, die Völker noch einmal in einen Weltkrieg zu stürzen, dann wird das Ergebnis nicht die Bolschewisierung der Erde und damit der Sieg des Judentums sein, sondern die Vernichtung der jüdischen Rasse in Europa.»¹³⁴ Der Vernichtungswille erfuhr durch die Ausweitung in einen Weltkrieg und durch die militärische Brutalisierung der bewaffneten Auseinandersetzung mit dem Feldzug im Osten

1941/42 eine Steigerung: Nun setzte die systematisch betriebene Vernichtung der Juden ein. Diesen Morden waren Massentötungen von Behinderten vorausgegangen. Im Spätherbst 1941 begann die Deportation der Juden sowie der Roma und Sinti aus dem «Reich» in den Osten. Am 20. Januar 1942 koordinierte Reinhard Heydrich an der Wannsee-Konferenz die angelaufene Vernichtung. Die Deportierten wurden teils in Ghettos oder Lager gesperrt, teils unmittelbar nach ihrer Ankunft ermordet. Im Frühjahr 1942 setzten die Deportationen auch in Westeuropa ein. Bis zum Kriegsende wurden ungefähr sechs Millionen Juden und mehr als hunderttausend Roma und Sinti umgebracht. In der Zeit selber wurden die 1941 einsetzenden Massenmorde an den Juden mehrheitlich als «gewöhnliche» Verbrechen gewertet, wie sie Kriege eben mit sich brächten, zumal es ohnehin ein Charakteristikum dieses Kriegs war, dass wesentlich mehr Zivilisten als Soldaten umkamen. Allerdings meldeten sich bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 1942 einzelne Stimmen, welche darauf aufmerksam machten, dass es hier nicht «nur» um Tötung, sondern um totale Vernichtung, um Ausrottung, gehe. Thomas Mann sprach am 27. September 1942 in einer Radiosendung davon, dass «die völlige Austilgung der europäischen Judenschaft» beabsichtigt sei.¹³⁵ Am 17. Dezember 1942 protestierten die Sowjetunion, Grossbritannien, die USA und die Exilregierungen der besetzten Länder als «United Nations» in einer gemeinsamen Erklärung gegen die systematische Judenvernichtung. Warum kamen die Alliierten nicht schon während des Kriegs den KZ-Häftlingen zu Hilfe? In der Literatur wird von den praktischen Schwierigkeiten gesprochen, die eine Bombardierung der Vernichtungslager hätte überwinden müssen. Der Hauptgrund liegt aber darin, dass in dem zwischen Staaten und Armeen geführten Krieg die Prioritäten anders gesetzt wurden.

¹ Auf Literaturverweise wird in der folgenden Einführung, soweit dies den internationalen Teil betrifft, weitgehend verzichtet; Abschnitt 2.2 zur Stellung der Schweiz verweist hingegen in Abschnitten auf bereits existierende wichtige Publikationen.

² Vergleiche zum Beispiel Schweizerische Demokratie, 1948.

³ Die alle zehn Jahre durchgeführte Volkszählung wurde im Krieg nicht 1940, sondern 1941 durchgeführt.

⁴ Stucki, Imperium, 1968; Höpflinger, Imperium, 1977.

⁵ Guex, La Suisse, 1999.

⁶ Société des Nations. Service d'Etudes économiques, Les Banques commerciales 1925–1933, Genève 1934, S. 230 (Original französisch).

⁷ Hug/Kloter, Bilateralismus, 1999; Perrenoud, Banques, 1988.

⁸ Hug/Kloter, Bilateralismus, 1999, S. 43.

⁹ Zur Bedeutung des Ersten Weltkriegs für die Entwicklung der Banken siehe Guex, Politique, 1993.

¹⁰ Baumann/Halbeisen, Internationalisierung, 2000; La crise des années 30 / Die Krise der 30er Jahre, *traverse* 1997/1.

- 11 Halbeisen, Bankenkrise, 1998, S. 61–79.
- 12 Hug, Steuerflucht, 2001.
- 13 Kreis, Mythos, 1991.
- 14 Jakob Tanner, Kollektives Gedächtnis und nationale Identität. Die Schweiz im europäischen Kontext, in: NZZ, 31. Januar 1998, S. 81.
- 15 Vergleiche Thürer, Bundesverfassung, 1998, S. 163ff.
- 16 Einen einführenden Überblick gibt Aubert, Exposé, 1978.
- 17 Siehe hierzu Weldler-Steinberg, Geschichte, 1970, Bd. 2, S. 48–83.
- 18 Zu Gottlieb Duttweiler und dem LdU mangelt es an neueren Untersuchungen; siehe Jenni, Duttweiler, 1978; Lüönd, Duttweiler, 2000.
- 19 Degen, Sozialdemokratie, 1993.
- 20 Dürr, Wandlungen, 1928.
- 21 Botschaft über die Partialrevision der Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung (vom 10. September 1937), in: BBl 1937/II, S. 840.
- 22 Morandi, Entstehung, 1998, S. 197–248.
- 23 Jaun, Preussen, 1999.
- 24 Lezzi, Sozialdemokratie, 1996.
- 25 Wegmüller, Brot, 1998, S. 155 und 173ff.
- 26 Wegmüller, Brot, 1998, S. 155; Tanner, Bundeshaushalt, 1986.
- 27 Wegmüller, Brot, 1998, S. 177.
- 28 Bonjour, Neutralität, Bd. III, 1967, S. 119.
- 29 Vergleiche hierzu Schindler, Gutachten, 2001 (Veröffentlichungen der UEK); Thürer, Perspektive, 1998, S. 121ff.; derselbe, Humanität, 1986, S. 279ff.
- 30 *Vaterland*, 4. September 1943, Nr. 206, Das Land mit dem Samariter-Kreuz, zitiert nach Kunz, Aufbruchstimmung, 1998, S. 42.
- 31 Vergleiche UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK); Kapitel 3.
- 32 Stamm, Dienste, 1974; Rechenschaftsbericht der Abteilung für fremde Interessen des Eidgenössischen Politischen Departements für die Zeit von September 1939 bis Anfang 1946, Bern, BAR, E 2001 (D) 11, Bd. 1.
- 33 Noch immer gültig Gautschi, Landesstreik, 1968. Und für die ganze Zwischenkriegszeit noch immer lesenswert Ruffieux, La Suisse, 1974.
- 34 Lasserre, La Suisse, 1989, S. 314ff.; Kunz, Aufbruchstimmung, 1998, S. 24; Degen, Abschied, 1991; derselbe, Gewerkschaften, 1998, S. 127–143.
- 35 Steinmann, Spreu und Weizen, in: *Politische Rundschau*, August 1933, S. 312ff.
- 36 Unter anderem zur Zürcher «Blutnacht» vom 15. Juni 1932 mit 30 Schwerverletzten und einem Toten vergleiche Lindig, Entscheid, 1979, S. 185ff. – Im Vergleich mit den Vorgängen von Genf Tackenberg/Wisler, Massaker, 1998; Studer, Parti, 1994.
- 37 Vergleiche Wolf, Faschismus, 1969; Glaus, Nationale Front, 1969.
- 38 Imhof, Leben, 1996.
- 39 Zeller, Sonderegger, 1999, S. 193, 217 und 243.
- 40 Etter, Erneuerung, 1933, S. 23.
- 41 Vergleiche Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, 1949, S. 775ff.; Hungerbühler, Bundesabschluss, 1951.
- 42 Dickenmann, Bundespersonal, 1983.

- 43 Die jüngsten Studien zum Faschismus/Frontismus, nach den ersten Arbeiten aus der Zeit um 1970 (W. Wolf, B. Glaus, K.D. Zöberlein, R. Joseph) sind: Stutz, *Frontisten*, 1997; Dosi, *Cattolicesimo*, 1999.
- 44 Zur Rede und ihren Echos siehe Bucher, *Bundesrat*, 1993, S. 536ff. Siehe zu den politischen Konsequenzen der Furcht vor Arbeitslosigkeit im Sommer 1940 Gauye, Rütli, 1984.
- 45 Pilet-Golaz zu Guisan, 1. Juli 1940, zitiert nach Gauye, *Général*, 1978, S. 32 (Original französisch).
- 46 Bundesrat von Steiger in der Flüchtlingsdebatte des Nationalrates am 22. September 1942, BAR, E 1301 (-) 1960/51, Bd. 352, Protokoll des Nationalrats, 21. bis 30. September 1942, S. 48–59, hier S. 54f.; Butikofer, *Refus*, 1996.
- 47 Valentin Gitermann, von März 1944 bis Juni 1965 SP-Nationalrat, rechnete damit, dass nach Beendigung der Feindseligkeiten «ein britisch-amerikanischer Konkurrenzkampf um die Aufteilung des Weltmarktes» entbrennen würde und die Alliierten gemeinsam «sich der Welthandelsquote besiegter Feinde zu bemächtigen und dadurch für die eigene kommerzielle Expansion genügenden Raum zu gewinnen trachteten». Gitermann, *Krieg*, 1944, S. 46.
- 48 Gast, *Kontrolle*, 1996.
- 49 Zur antisemitischen Ausrichtung der Fremdenabwehr vergleiche Picard, *Schweiz*, 1994.
- 50 Siehe Kamis-Müller, *Antisemitismus*, 1990; Gast, *Kontrolle*, 1997; Mächler, *Kampf*, 1998; Kury, *Ostjudenmigration*, 1998.
- 51 Siehe Perrenoud, *Problèmes*, 1990, S. 82f.; zur Einbürgerungspraxis: Kreis/Kury, *Einbürgerungsnormen*, 1996.
- 52 Siehe Droz, *Antisémitisme*, 1999, S. 353–367, 373f.
- 53 Eichengreen, *Goldstandard*, 2000, S. 12.
- 54 Stadler, *Diskussion*, 1969, S. 75–169.
- 55 Tanner, *Goldparität*, 2000.
- 56 Wie schwierig die Verortung von sich zum Teil überlappenden Positionen ist, zeigt das Beispiel der national-konservativen «Ligue vaudoise»; vergleiche Butikofer, *Refus*, 1996; zur Herausbildung neuer Interessengruppen ausserhalb der bestehenden Parteien siehe auch Werner, *Wirtschaft*, 2000.
- 57 Artikel im *Zürcher Tages-Anzeiger* vom 14. November 1936 mit dem bezeichnenden Titel «Front der Mitte?»; zitiert nach Hettling/König/Schaffner/Suter/Tanner, *Geschichte*, 1998, S. 53.
- 58 Morandi, *Krise*, 1995.
- 59 Degen/Kübler, *Gewerkschaften*, 1998.
- 60 Siehe Humbel, *Friedensabkommen*, 1987; Degen, *Arbeitsfrieden*, 1987.
- 61 Zur neueren Bewertung dieses Phänomens siehe vor allem Mooser, «Geistige Landesverteidigung», 1997; Imhof, *Leben*, 1996.
- 62 Zu den Briefmarken neuerdings: Schwarzenbach, *Portraits*, 1999; zu den Büchern vergleiche die 1994 bei Chronos in Zürich erschienene Trilogie von Barbara Helbling, Verena Rutschmann und Doris Senn über die Nationalidee in den Jugendbüchern: Helbling, *Schweiz*, 1994.
- 63 Vergleiche hierzu etwa Aubert, *Gutachten*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- 64 Mit Ausführungen zur gesamten deutschen Schweiz Binnenkade, *Sturmzeit*, 1999.
- 65 Philippe Chenaux wertet insgesamt die Zwischenkriegszeit für den schweizerischen Katholizismus als «goldenes Zeitalter». Vergleiche Chenaux, *Schweiz*, 1992.
- 66 Interessant ist Abbé Journets Auseinandersetzung mit der katholischen Hierarchie; siehe Boissard, *Neutralité*, 2000.

- ⁶⁷ Die «Ökumenische Kirchengeschichte der Schweiz» spricht nur von einer Verstärkung der ökumenischen Bewegung, siehe Kirchengeschichte, 1994, S. 277. Es fällt auf, dass die meisten Publikationen auch zur Haltung der Kirchen in der Flüchtlingsfrage die deutsche Schweiz betreffen. Besonders wichtig ist darum die unveröffentlichte Genfer Lizentiatsarbeit von Mariama Kaba, Kaba, Milieux, 1999; Dentan, Impossible, 2000.
- ⁶⁸ Conzemius, Katholizismus, 2001.
- ⁶⁹ Vergleiche Weil, Zeit, 1947; Altermatt, Katholizismus, 1999; Kocher, Menschlichkeit, 1996; Leisibach, Sünder, 1994; Picard, Schweiz, 1994; Ehrlich/Richter, Kirche, 1982.
- ⁷⁰ Vergleiche Tanner, Bundeshaushalt, 1986.
- ⁷¹ Kreis, Parlamentarismus, 1991.
- ⁷² Tagebuch Wetter, Eintragung vom 30. August 1939.
- ⁷³ Siehe Imhof/Ettinger/Boller, Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁷⁴ Bei Kriegsende erweiterte er diese erste Stellungnahme um eine weitere und schärfer formulierte Kritik; vergleiche Giacometti, Verfassungslage, 1942; derselbe, Vollmachtenregime, 1945.
- ⁷⁵ Kreis, Zensur, 1973.
- ⁷⁶ Siehe Imhof/Ettinger/Boller, Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 8, S. 221ff.
- ⁷⁷ Dies betont insbesondere Bucher, Bundesrat, 1993, S. 520ff., 527.
- ⁷⁸ Weitere Angaben in Altermatt, Bundesräte, 1991; siehe ferner Perrenoud, Diplomatie, 1996.
- ⁷⁹ Böschstein, Augen, 1978, S. 293. Böschstein war seit 1939 Bundeshausredaktor.
- ⁸⁰ Bucher, Bundesrat, 1993, S. 525ff., betont allerdings, dass Pilet-Golaz vom Regime Pétain nicht viel gehalten habe.
- ⁸¹ Rede am Comptoir von Lausanne, 12. September 1940; vergleiche Bucher, Bundesrat, 1993, S. 525 (Original französisch).
- ⁸² DDS, Bd. 13, S. 919 (Original französisch).
- ⁸³ Siehe hierzu Imhof/Ettinger/Boller, Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁸⁴ Mattioli, Demokratie, 1994.
- ⁸⁵ Gauye, Rütli, 1984; vergleiche auch Bourgeois, Geschäft, 2000, S. 31 und 185.
- ⁸⁶ Gautschi, Guisan, 1989, S. 45 (Original französisch).
- ⁸⁷ Zitiert nach Senn, Erhaltung, Bd. VI, 1991, S. 26 (Original französisch).
- ⁸⁸ Gautschi, Guisan, 1989, S. 600–615.
- ⁸⁹ Kreis, Guisan, 1990.
- ⁹⁰ Zum Vorgang selber, aber mit anderer Deutung Waeger, Sündenböcke, 1971.
- ⁹¹ Lüthy, Disteln, 1973, S. 91.
- ⁹² Neben der Initiative um die Volkswahl des Bundesrates waren dies die einzigen während des Krieges eingereichten Initiativen. Nach den Wahlen vom Herbst 1943 wurden bis Kriegsende keine weiteren Initiativen mehr eingereicht. In den Überblickdarstellungen fallen diese Initiativen in die Lücke, die besteht zwischen der Arbeit über die Zeit bis 1939 von Oswald Sigg (1978) und derjenigen ab 1945 von Hans Weder (1978).
- ⁹³ Fleury, Suisse, 1995.

- ⁹⁴ Zur Debatte um die Nützlichkeit der Armee vergleiche Kreis, Debatten, 1997, S. 457ff. Die massivste Infragestellung kam im Umfeld der Abstimmung über die Armeeabschaffungsinitiative von 1989 von Markus Heiniger, Heiniger, Gründe, 1989. Die Gegenposition wird insbesondere vom ehemaligen Generalstabschef und Militärhistoriker Hans Senn vertreten: Die Rolle der Schweizer Armee im Zweiten Weltkrieg. Widerstandswille und Opferbereitschaft der Aktivdienstgeneration, in: NZZ vom 25. April 1997. – Der Reduit-Vorschlag eine Demutsgeste? Nachlese zu einer Debatte über die Rolle der Armee, in: NZZ vom 22. August 1997. – Senn, Armee, 1998. – Das Schicksalsjahr 1940. Gründe für die Verschonung der Schweiz vor einem deutschen Angriff, in: NZZ vom 12. September 2000.
- ⁹⁵ Urner, Schweiz, 1990; Wegmüller, Brot, 1998.
- ⁹⁶ Zum Mai-Alarm Vetsch, Aufmarsch, 1973; zum März-Alarm Braunschweig, Draht, 1989. S. 259ff.
- ⁹⁷ Der Begriff «Fünfte Kolonne» stammt aus dem Spanischen Bürgerkrieg und meint die mit dem Angreifer kooperierenden Sympathisanten in den eigenen Reihen sowie eingeschleuste Agenten der angreifenden Seite.
- ⁹⁸ AfZ, NL Homberger, 4; Protokoll des Referats von Homberger an der 145. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer, 15. November 1940, S. 6; zweites Zitat: AfZ, IB SHIV/Vorort, 1.5.3.11; Protokoll Vorort, 24. März 1941, S. 3.
- ⁹⁹ Marcel Kucher; Bruno S. Frey: Bedrohte Schweiz im Zweiten Weltkrieg? Eine ökonomische Analyse von Finanzmarktdaten, in: NZZ, 13./14. März 1999.
- ¹⁰⁰ Wegmüller, Brot, 1998, S. 40.
- ¹⁰¹ Zimmermann, Schweiz, 1980.
- ¹⁰² Den eindrücklichsten Beleg für die schweizerischen Zeitgenossen auch vorgesetzten Aufteilungs-szenarien geben die arroganten Exkurse des deutschen Presseattachés Trumpf im Juli 1940.
- ¹⁰³ Tanner, Fabrikmalzeit, 1999, S. 383ff.
- ¹⁰⁴ Siehe Maurer, Anbauschlacht, 1985; zur Landwirtschaftspolitik siehe auch Baumann/Moser, Bauern, 1999.
- ¹⁰⁵ So zum Beispiel die alliierte Delegation unter Leitung von Laughlin Currie im Februar 1945, siehe Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 363.
- ¹⁰⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung, BBl 1938/II, S. 999.
- ¹⁰⁷ Die Attraktivität als Anlagepapier und die Bedeutung der Anleihe als Abkehr von der bürgerlichen Deflationspolitik macht die jüngste Studie sichtbar. Vergleiche Degen, Plebiszit, 2000.
- ¹⁰⁸ Cäsar von Arx an August Kamber, 22. Juni 1940, zitiert aus von Arx, Briefwechsel, 1985, S. 185ff.
- ¹⁰⁹ Wegmüller, Brot, 1998, S. 177.
- ¹¹⁰ Stimme der Arbeit, Nr. 9 vom 7. September 1939; zitiert nach Eichenberger, Handelsbeziehungen, 1999, S. 55.
- ¹¹¹ BAR, E 1301 (-) 1960/51, Bd. 342. Motion Weber vom 5. Juni 1940, Sitzung im Nationalrat vom 18. September 1940.
- ¹¹² Siehe Lasserre, Jahre, 1989, S. 140.
- ¹¹³ Wortlaut in der deutschen Version in Bonjour, Bd. VII, S.160f.; in der französischen Originalversion in Bonjour, Bd. IV, S.117ff.
- ¹¹⁴ Gauye, Rütli, 1984.
- ¹¹⁵ Bonjour, Bd. IV, 1970, S. 379. Zur militärischen Bedrohung im Juni 1940 vergleiche Urner, Schweiz, 1990.
- ¹¹⁶ BAR, E 1050.1(-) 1995/489, Bd. 1, Vollmachtenkommission des Nationalrates vom 11. September 1940 (Original französisch).

- ¹¹⁷ BAR, E 1050.1(-) 1995/489, Bd. 1, Vollmachtenkommission des Nationalrates vom 26./27. Juni 1940.
- ¹¹⁸ Vogler, Wirtschaftsverhandlungen, 1997.
- ¹¹⁹ BAR, E 1050.1(-) 1995/489, Bd. 3, Vollmachtenkommission des Nationalrates, 16./17. September 1942.
- ¹²⁰ Lasserre, Schweiz, 1989, S. 224, 281.
- ¹²¹ Gysling/König/Ganz, 1945, 1995; Bundesarchiv, Elan, 1995 (Dossier 1); Chiquet/Meyer/Vonarb, Krieg, 1995.
- ¹²² Widmer, Gesandtschaft, 1997. Um die Person Frölicher gibt es eine Kontroverse zur Frage, ob er unangemessen zum Sündenbock für die offizielle Politik der Schweiz geworden sei.
- ¹²³ von Castelmur, Finanzbeziehungen, 1997.
- ¹²⁴ Homberger, Handelspolitik, 1970; Hotz, Handelsabteilung, 1950.
- ¹²⁵ Protokoll der Nationalrätlichen Kommission für Auswärtige Angelegenheiten, Sitzung vom 7. März 1945, in: DDS, Bd. 15, S. 976.
- ¹²⁶ Rede Stuckis am 12. Februar 1945, zitiert nach Jost, Politik, 1998, S. 154.
- ¹²⁷ Die Rede ist wiedergegeben im Bericht des Politischen Departements über die Finanzverhandlungen mit der Delegation der Alliierten, in: DDS, Bd. 15, S. 1015ff. (Original englisch).
- ¹²⁸ Leyland Harrison an den Secretary of State, in: FRUS, 1945, Bd. V, S. 782 (Original englisch).
- ¹²⁹ Protokoll der Sitzung vom 7. März 1945 der Nationalrätlichen Kommission für Auswärtige Angelegenheiten, in: DDS, Bd. 15, S. 981.
- ¹³⁰ *Compte-rendu de la séance du 7 mars 1945 de la Commission des Affaires étrangères du Conseil national*, in: DDS, Bd. 15, S. 1028 (Original französisch).
- ¹³¹ BAR, E 2801 (-) 1968/4, Bd. 129; vergleiche auch Durrer, Finanzbeziehungen, 1984.
- ¹³² Rapport von Alfred Schaefer, 12. Juni 1952; Archiv UBS-SBG, 1200000 2747.
- ¹³³ Mantovani, Sicherheitspolitik, 1999.
- ¹³⁴ Domarus, Hitler, 1973, Bd. 3, S. 1058.
- ¹³⁵ Zitat vom 27. September 1942; Mann, Welt, 1986, S. 543.

3 Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik

Während der zwölf Jahre dauernden nationalsozialistischen Herrschaft in Deutschland suchten Zehntausende von Menschen in der Schweiz Zuflucht. Dazu gehörten politisch, religiös und «rassisch» Verfolgte des Regimes ebenso wie Armeeangehörige kriegführender Staaten; Zivilisten aus dem Grenzgebiet, die vor dem Kriegsgeschehen flohen, oder überzeugte Nationalsozialisten, die sich kurz vor Kriegsende in die Schweiz abzusetzen versuchten. All diese Menschen waren in weitestem Sinn «Flüchtlinge». Im Zentrum der schweizerischen Flüchtlingspolitik jedoch standen jene Menschen, die vom NS-Regime verfolgt wurden. Diese Politik war also eine Reaktion auf die Herausforderung, welche die Verfolgung der politischen Opposition, der Juden sowie weiterer Bevölkerungsgruppen durch das benachbarte Deutschland für alle demokratischen Staaten darstellte. Das folgende Kapitel will auf der Basis des im Dezember 1999 erstmals und Ende 2001 in einer überarbeiteten Form publizierten Berichtes der UEK über die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus¹ sowie unter Berücksichtigung der neuesten Forschungsliteratur folgende Fragen beantworten: Welche Gruppen von schutzbedürftigen Menschen suchten in der Schweiz zwischen 1933 und 1945 zu welchem Zeitpunkt und aus welchen Gründen Zuflucht? Wie vielen zivilen Flüchtlingen gewährte oder verweigerte die Schweiz während des Krieges die Aufnahme? Was wussten die Behörden über die Verfolgung und Vernichtung der Juden, und welche Motive leiteten ihr Handeln? Wer waren die wichtigsten Akteure, wer bestimmte die Flüchtlingspolitik und wer trug die Verantwortung? Wer trug die Kosten für die Unterbringung und Verpflegung der Flüchtlinge? Wie gelangten die Flüchtlinge in die Schweiz, und wie wurden sie behandelt? Welche Rolle spielte die Schweiz bei Lösegelderpressungen und Freikaufversuchen? Und wie ist die schweizerische Flüchtlingspolitik im internationalen Umfeld einzuordnen?

3.1 Chronologie

Am 22. September 1942 gelangten zwei Männer und eine Frau von Savoyen über den ins Wallis führenden Col de Balme in die Schweiz. Nach Einbruch der

Dunkelheit wurden sie von einem Grenzwächter aufgegriffen. Am folgenden Tag mussten die beiden Männer, die über keine gültigen Einreisepapiere verfügten, den Rückweg nach Frankreich antreten. Die staatenlose Elisabeth St. dagegen besass ein Einreisevisum und wurde aufgenommen. Einer ihrer Begleiter, der staatenlose Julius K., wagte drei Tage später bei Martigny erneut einen illegalen Grenzübertritt. Diesmal durfte er bleiben. Über das Schicksal des dritten Flüchtlings geben die Quellen keine Auskunft.²

Bevor Elisabeth St. und Julius K., die beide jüdischer Herkunft waren, im Herbst 1942 in der Schweiz Zuflucht suchten, hatten sie bereits mehrere Jahre im Exil gelebt. Elisabeth St. liess sich im Sommer 1938, wenige Monate nach dem «Anschluss» ihrer Heimat Österreich an Deutschland, in Paris nieder. Von dort musste sie zwei Jahre später vor der heranrückenden Wehrmacht fliehen. Im unbesetzten Frankreich lebte die promovierte Juristin für eine Weile in relativer Sicherheit. Sie arbeitete als Hausangestellte und bereitete ihre Auswanderung nach Übersee vor. Doch ihre Emigrationspläne scheiterten mit dem Kriegseintritt der USA Ende 1941. Julius K. floh 1936 aus Polen in die Schweiz. Als der Kanton Zürich dem Kommunisten und Juden den Aufenthalt verweigerte, zog er ebenfalls nach Frankreich. Nun, im Spätsommer 1942, waren die beiden in Frankreich lebenden Flüchtlinge unmittelbar an Leib und Leben bedroht. Elisabeth St. wurde in ein Internierungslager gesperrt, wo ihr die Deportation in ein Vernichtungslager bevorstand. Die einzige Rettung versprach das Einreisevisum eines Staates ausserhalb des nationalsozialistischen Machtbereichs. Dank der Intervention des St. Galler Nationalrats Johannes Huber erhielt Elisabeth St. eine Einreisebewilligung für die Schweiz.³ Sie durfte deshalb das Internierungslager verlassen und hatte die Garantie, an der Schweizer Grenze nicht weggewiesen zu werden. Ihre Begleiter aber besaßen, wie die meisten Flüchtlinge, kein Visum. Als sie beim Grenzübertritt angehalten wurden, waren sie ganz und gar vom Entscheid der Schweizer Behörden abhängig. Sie mussten damit rechnen, über die Grenze zurückgestellt zu werden. Dann drohten ihnen Verhaftung, Deportation und Tod.

Es ist offensichtlich, dass sich die Bedeutung der Schweiz für die von den Nationalsozialisten verfolgten Menschen zwischen 1933 und 1942 grundlegend änderte. Während das Land in den dreissiger Jahren einer unter zahlreichen anderen Staaten war, in denen die Verfolgten Zuflucht finden konnten, bot es für jene, die 1942 an seiner Grenze standen, in vielen Fällen die einzige Chance. Der folgende chronologische Überblick versucht deshalb, Informationen über Anzahl und Kategorien von Flüchtlingen sowie über wichtige Zäsuren der schweizerischen Flüchtlingspolitik mit einer Darstellung der Radikalisierung der nationalsozialistischen Verfolgung und den durch den Krieg bedingten Fluchtbewegungen zu verbinden.

Zivile Flüchtlinge von 1933 bis 1937

Unmittelbar nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten im Januar 1933 verliessen zahlreiche Menschen Deutschland. Die beiden grössten Gruppen waren einerseits politisch verfolgte Kommunisten und Sozialdemokraten, anderseits von den antisemitischen Ausschreitungen, Boykotten und gesetzlichen Diskriminierungen bedrohte Juden. Im Frühjahr 1933 legten die Bundesbehörden die bis 1944 geltende Unterscheidung zwischen politischen und anderen Flüchtlingen fest. Als politischer Flüchtling galt, wer wegen seiner politischen Tätigkeit persönlich gefährdet war. Bei der Anerkennung politischer Flüchtlinge übten die Bundesbehörden grösste Zurückhaltung; insbesondere Kommunisten waren unerwünscht. Lediglich «hohe Staatsbeamte, Führer von Linksparteien und bekannte Schriftsteller» sollten gemäss einer Weisung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) als politische Flüchtlinge aufgenommen werden. Aufgrund dieser engen Auslegung des Flüchtlingsbegriffs gewährte die Schweiz von 1933 bis 1945 insgesamt nur 644 Personen politisches Asyl; während der Dauer des Kriegs waren es 252. Über politisches Asyl entschied letztinstanzlich der Bundesrat; politische Flüchtlinge wurden der zum EJPD gehörigen Bundesanwaltschaft unterstellt.⁴ Alle anderen Flüchtlinge wurden in rechtlicher Hinsicht schlicht als Ausländer betrachtet und gemäss den Bestimmungen des 1934 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (vom 26. März 1931) behandelt. Administrativ waren sie damit den kantonalen Polizeibehörden unterstellt, die für die Erteilung von – auf wenige Monate befristeten – sogenannten Toleranzbewilligungen sowie von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen zuständig waren. Die Polizeiabteilung des EJPD koordinierte die Ausländerpolitik der Kantone; als oberste Aufsichtsbehörde musste sie insbesondere der Bewilligung von Erwerbsarbeit und längerem Aufenthalt zustimmen. Zudem hatte sie ein Einspruchsrecht gegenüber kantonalen Entscheiden. In der Umsetzung der Flüchtlingspolitik von 1933 bis 1938 verfügten die Kantone jedoch über weitreichende Kompetenzen. Manche Kantone betrieben eine sehr restriktive Politik, während andere grosszügig Toleranzbewilligungen erteilten. Diese Bewilligungen waren jedoch mit einem Erwerbsverbot und der Auflage verbunden, die Schweiz sobald wie möglich wieder zu verlassen.⁵ Diese verstand sich als Transitland, als Zwischenstation für Flüchtlinge, die von hier aus ihre Emigration in andere Staaten wie Frankreich, die Niederlande oder die USA organisieren sollten. Wegen ihrer restriktiven Ausländerpolitik seit Ende des Ersten Weltkrieges kam sie als dauernder Aufenthaltsort kaum in Frage. «Das Verbot, Ausländer zu beschäftigen, wird in der Schweiz sehr rigoros gehandhabt», schrieb der jüdische Soziologe Mark Wischnitzer in seinem 1935 herausgegebenen Handbuch für Auswanderer. Er

verwies auch auf den Kampf der Behörden gegen die «Überfremdung», der sich insbesondere auf jüdische Zuwanderer negativ auswirke.⁶ So befanden sich Ende 1937 nur ungefähr 5000 Flüchtlinge in der Schweiz.⁷

Verschärfung der Judenverfolgung und Einführung des «J»-Stempels 1938

Mit der Intensivierung der antijüdischen Massnahmen in Deutschland seit 1937, dem «Anschluss» Österreichs im März 1938, den Pogromen im November 1938 und der darauf folgenden vollständigen Ausschaltung der Juden aus der deutschen Wirtschaft verschärfte sich die Situation radikal. Zwischen «Anschluss» und Kriegsbeginn im September 1939 emigrierten allein aus Österreich über 100 000 Juden; davon kamen schätzungsweise 5500 bis 6500 für kürzere oder längere Zeit in die Schweiz. Die Gesamtzahl der in der Schweiz befindlichen Flüchtlinge stieg damit in den Jahren 1938/39 vorübergehend auf 10 000 bis 12 000.⁸ Der Versuch der internationalen Staatengemeinschaft, sich auf ein gemeinsames Vorgehen in der Flüchtlingsfrage zu einigen, scheiterte im Juli 1938 an der Konferenz von Evian.⁹ Statt dessen schränkten zahlreiche Staaten die Zulassung weiter ein. Der schweizerische Bundesrat verstärkte die Grenzbewachung und ergriff eine Reihe administrativer Massnahmen: Am 28. März 1938 führte er die Visumspflicht für die Inhaber österreichischer Pässe ein, am 18. August 1938 beschloss er, Flüchtlinge ohne Visum ausnahmslos zurückzuweisen, und ab dem 4. Oktober 1938 galt für deutsche «Nichtarier» die Visumspflicht.

Um Massnahmen zu erwirken, die bei der Einreise die Unterscheidung zwischen jüdischen und nichtjüdischen deutschen Staatsangehörigen ermöglichen, hatte die Schweiz bereits im April 1938 mit Deutschland Verhandlungen aufgenommen. Als der Bundesrat erwog, die Visumspflicht für alle deutschen Staatsangehörigen einzuführen, befürchteten die deutschen Behörden eine aussenpolitisch nachteilige Signalwirkung und die Einführung der allgemeinen Visumspflicht für Deutsche auch in anderen Staaten. Deshalb erklärten sie sich bereit, die Pässe deutscher Juden mit einem «J»-Stempel zu kennzeichnen. Heinrich Rothmund, der Chef der Polizeiabteilung des EJPD, sprach sich im Gegensatz zum Bundesrat und der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin letztendlich für einen allgemeinen Visumszwang aus – weil er eine effiziente Kontrolle aller Deutschen wünschte, aber auch, weil er den diskriminierenden und rechtlich fragwürdigen Charakter der Vereinbarung erkannte. Die Diskriminierung erstreckte sich nämlich potentiell auch auf Schweizer Juden, da das gegenseitige Abkommen dem Deutschen Reich das Recht einräumte, die besondere Kennzeichnung der Schweizer Reisepässe zu verlangen. Angesichts von Rothmunds Zweifeln hielt Bundesrat Giuseppe Motta fest:

«Der Bundesrat heisst das Abkommen mit Deutschland einstimmig gut. Er hat auch die Pressemitteilung (ebenfalls einstimmig) angenommen. Herr Rothmund kann sich seiner kleinen Skrupel, die ihn noch quälen, also geruht entledigen.»¹⁰

Die im August 1938 beschlossenen Abwehrmassnahmen wurden in aller Härte durchgeführt; trotz des Wissens um die ihnen drohende Gefahr wurden die Flüchtlinge oft direkt der deutschen Polizei übergeben. Es kam sogar vor, dass Grenzschutzsoldaten mit den Kolben ihrer Gewehre auf Flüchtlinge einschlugen, um sie am Grenzübertritt zu hindern.¹¹ Trotzdem fanden mehrere Tausend österreichische Juden in der Schweiz Zuflucht. Viele hatten dies dem St. Galler Polizeihauptmann Paul Grüninger zu verdanken, der bis Anfang 1939 Hunderte von Personen entgegen den geltenden Bestimmungen einreisen liess. Im Frühling 1939 wurde er entlassen und Ende 1940 vom St. Galler Bezirksgericht wegen Amtspflichtverletzung und Urkundenfälschung verurteilt. Erst 1993, lange nach seinem Tod, wurde er, nachdem die St. Galler Kantonsregierung seit den sechziger Jahren mehrere Rehabilitationsversuche abgewiesen hatte, politisch und 1995 vom St. Galler Bezirksgericht auch juristisch rehabilitiert.¹² Daneben gab es auch Schweizer Konsulatsangestellte in Italien und Österreich, die österreichischen Flüchtlingen grosszügig Einreisebewilligungen erteilten, wofür sie von Bern jedoch gerügt wurden.¹³ Ernest Prodolliet beispielsweise, ein Konsulatsangestellter in Bregenz, wurde im Laufe des gegen ihn angestrebten Disziplinarverfahrens belehrt: «Unsere Agentur ist nicht dazu da, dass es den Juden gut geht.»¹⁴

Kriegsbeginn: Rückwanderer, Emigranten, Militärflüchtlinge

Mit dem Kriegsbeginn Anfang September 1939 änderten sich die Rahmenbedingungen grundlegend. Erstens erschwerte der Krieg den in der Schweiz anwesenden Flüchtlingen die Ausreise in einen Drittstaat. Zweitens suchten neben den Verfolgten der deutschen Diktatur in den folgenden Jahren nun auch Zehntausende von anderen Personen wegen der Kriegsereignisse in der Schweiz Zuflucht. Bereits im September 1939 kehrten über 15 000 Auslandschweizer in ihre Heimat zurück, wo sie Arbeit und Unterkunft benötigten; bis im Mai 1945 kamen weitere 41 000 Rückwanderer hinzu.¹⁵

Die Möglichkeiten der Weiterreise für die in der Schweiz befindlichen Flüchtlinge waren ab September 1939 schlagartig eingeschränkt. In den folgenden zwei Jahren gelang zwar noch einigen hundert die Weiterreise in einen Drittstaat, von 1942 bis 1944 aber war die Ausreise praktisch unmöglich. Der Bundesrat reagierte auf den Kriegsbeginn und das sich abzeichnende Scheitern der Konzeption vom Transitland mit seinem Beschluss vom 17. Oktober 1939,

der den rechtlichen Status des Emigranten definierte: Emigranten wurden verpflichtet, die Schweiz so bald wie möglich zu verlassen; politische Tätigkeit, neutralitätswidriges Verhalten und Erwerbstätigkeit waren ihnen verboten und konnten die Ausschaffung nach sich ziehen. Der auf die bundesrätlichen Vollmachten gestützte Beschluss schuf zudem die rechtliche Grundlage für die ab 1940 praktizierte Internierung der Emigranten in zivil geführten Arbeitslagern und für die Erhebung finanzieller Beiträge von bemittelten Emigranten zugunsten der Flüchtlingshilfsorganisationen.¹⁶ Sowohl die Einrichtung von Arbeitslagern als auch die Erhebung finanzieller Beiträge von Emigranten wurden von den Hilfswerken im Grundsatz, wenn auch nicht unbedingt in der Art der Durchführung, begrüsst. Sie stellten eine finanzielle Entlastung der Hilfswerke dar, die seit 1933 für die Unterstützung der Flüchtlinge aufgekommen waren und Ende 1938 die Grenzen ihrer finanziellen Belastbarkeit erreicht hatten. Mit der Einführung von Arbeitslagern wollte man die von der Erwerbsarbeit ausgeschlossenen Emigranten zu Arbeiten im Landesinteresse heranziehen; gleichzeitig war die Internierung ein Mittel der Kontrolle und Disziplinierung. Bei Kriegsbeginn befanden sich zwischen 7000 und 8000 Emigranten in der Schweiz, darunter rund 5000 Juden; während des Krieges beherbergte das Land insgesamt 9909 Emigranten; das heisst, von September 1939 bis Mai 1945 wurde schätzungsweise 2000 Flüchtlingen die Einreise erlaubt und eine Toleranzbewilligung erteilt.¹⁷ Zudem wurden von Kriegsbeginn bis Ende 1941 über 200 Flüchtlinge, die illegal in die Schweiz gelangt waren und deren Ausschaffung die Behörden als inopportun erachteten, auf der Grundlage des Ausländergesetzes interniert.¹⁸ In den ersten beiden Kriegsjahren kamen also – anders als 1938 und ab 1942 – vergleichsweise wenige zivile Flüchtlinge in die Schweiz. Allerdings sind für diesen Zeitraum über 1200 Rückweisungen belegt; davon fanden rund 900 im Juni 1940 – vorwiegend an der Grenze zu Frankreich – statt.¹⁹

Gleichzeitig wurden im Juni 1940, kurz vor der Niederlage Frankreichs, 42 600 Soldaten, vorwiegend Franzosen und Polen, aufgenommen; für die wenigen Tage bis zum Waffenstillstand beherbergte man rund 7500 französische Zivilisten aus dem Grenzgebiet, darunter viele Kinder. Zu weiteren Massenaufnahmen fremder Truppenangehöriger kam es im Herbst 1943, als aus Italien über 21 300 Personen über die Grenze gelangten, sowie in den letzten Kriegsmonaten.²⁰ Im Verlaufe des ganzen Krieges wurden 104 000 Militärflüchtlinge aufgenommen; die französischen Soldaten kehrten allerdings bereits im Januar 1941 wieder nach Frankreich zurück, während die Polen ebenso wie die Angehörigen zahlreicher anderer Staaten zumeist bis gegen Kriegsende in der Schweiz blieben. Die Militärpersonen wurden gemäss dem Haager Abkommen von 1907 über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Krieg

behandelt, das heisst, sie wurden zumeist in Lagern interniert und dem im Juni 1940 gegründeten, zum Eidgenössischen Militärdepartement gehörigen Kommissariat für die Internierung und Hospitalisierung unterstellt. Zu den Militärpersonen zählten auch hospitalisierte Soldaten, Deserteure, Dienstverweigerer und entwichene Kriegsgefangene. Deserteure wurden grundsätzlich aufgenommen und interniert. Die vielen jungen Männer, die in der zweiten Kriegshälfte aus Italien flohen, um sich dem Militärdienst zu entziehen, wurden als Militärpersonen interniert. Die Behandlung entwichener Kriegsgefangener stellte ein besonderes Problem dar: Gemäss dem Haager Abkommen konnte der neutrale Staat sie aufnehmen; er war dazu aber nicht verpflichtet. Die Schweiz hielt sich diesen Entscheidungsspielraum offen. Die aus deutscher Gefangenschaft in die Schweiz geflohenen französischen Soldaten konnten bis 1942 in den unbesetzten Teil Frankreichs weiterreisen. Ansonsten aber plädierte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement für äusserste Zurückhaltung und forderte, «unerwünschte Elemente (Juden, politische Extremisten, Spionageverdächtige) fernzuhalten».²¹ In der Praxis bot die Unterscheidung zwischen Militär- und Zivilflüchtlingen zahlreiche Schwierigkeiten, so vor allem bei den aus Süddeutschland geflohenen Zwangsarbeitern, unter denen sich gefangene Soldaten und Zivilpersonen befanden. Vor allem polnische und sowjetische Zwangsarbeiter wurden bis 1944 regelmässig über die Grenze zurückgestellt, was für diese oftmals schwerwiegende Konsequenzen hatte.²²

Polnische Militärinternierte und das «Concentrationslager» Büren an der Aare²³

Im Juni 1940 floh das 45. französische Armeekorps Richtung Schweiz. Nachdem der Bundesrat einer Aufnahme zugestimmt hatte, traten 42 600 Soldaten über die Westgrenze. Dem Armeekorps gehörten neben 29 000 Franzosen eine Division von 12 000 Polen, ein marokkanisches Kavallerieregiment (Spahis genannt) von 800 Mann und einige hundert Belgier und Briten an. Die Polen stiessen in der Schweizer Bevölkerung auf grosse Sympathie: Nicht nur wegen ihres unerwartet «stolzen» und «disziplinierten» Auftretens, sondern auch, weil sie sich nach der militärischen Niederlage Polens zur Verteidigung ihrer Heimat freiwillig der französischen Armee angeschlossen hatten.

Zunächst wurden die Polen auf verschiedene Gebiete der Schweiz verteilt und zum Teil privat untergebracht. Im Juli 1940 aber beschloss der Chef des Generalstabs, in Büren an der Aare ein Lager für 6000 polnische Internierte zu errichten. Dieser Entscheid erfolgte, weil die polnischen Soldaten im Gegensatz zu den französischen nicht nach Frankreich zurückgeführt werden konnten und nach der Zerschlagung des polnischen Staates durch Deutschland und die Sowjetunion nicht damit gerechnet werden konnte, dass der

Schweiz die Kosten für die Internierung je zurückerstattet würden. Man plante deshalb eine wintertaugliche Unterkunft und erhoffte sich von der Konzentration der Soldaten in einem Lager auch finanzielle Einsparungen. Die Armee bezeichnete das Lager in der Planungsphase als «Concentrationslager». Die Behörden verstanden zu dieser Zeit, als es noch keine Vernichtungslager gab, unter dem Begriff Gefängnisse oder Arbeitslager. In der Schweiz gab es bisher kein Vorbild für ein solches Lager, das sowohl die Überwachung und Versorgung der Internierten, die Einschränkung des Kontaktes mit der Bevölkerung als auch eine kostengünstige Unterbringung ermöglichen sollte. Der Begriff wurde bald nicht mehr verwendet; man sprach vom «Polenlager», «Interniertenlager» oder «Grosslager», was zeigt, dass man sich von dieser problematischen Bezeichnung distanzieren wollte. Nach der Fertigstellung des Lagers war nicht nur die Bevölkerung von Büren, sondern auch die Schweizer Regierung sichtlich stolz auf die Effizienz, mit der das Lager errichtet und wie das Problem insgesamt gelöst worden war.

Viele Internierte hatten keine Arbeit und waren gezwungen, untätig zu warten. Auch war es den Internierten verboten, Kontakt mit der einheimischen Bevölkerung zu pflegen, und es bestand ein Heiratsverbot mit Schweizerinnen. Nach dem enthusiastischen Empfang durch die Schweizer Bevölkerung war dieses «Gefängnis» ein harter Rückschlag. Schon bald ging das Gerücht um, die Schweiz handle auf Druck der deutschen Behörden. Dies zeigt, welche Ressentiments die Polen gegenüber der Einweisung ins «Concentrationslager» hatten. Der zunehmenden Unzufriedenheit begegnete die Lagerleitung mit verschärften Disziplinierungsversuchen. Ende Dezember 1940 kam es zu heftigen Auseinandersetzungen und Schüssen auf polnische Soldaten, wobei mehrere verletzt wurden.

Seit Ende Januar 1941 regelte ein Erlass des Armeekommandos den Arbeitsinsatz von Internierten, was deren Situation insofern verbesserte, als sie nun nicht mehr zur Untätigkeit gezwungen waren. Im Rahmen der im November 1940 angeordneten «Anbauschlacht» wurden sie hauptsächlich in der Landwirtschaft eingesetzt. Die Schweizer Behörden erkannten im Frühjahr 1941, dass das Lager eine Fehlkonzeption war. Mit einer Höchstbelegung von 3500 Menschen waren die Kapazitäten bereits überschritten, und ab März 1941 wurden keine weiteren Polen mehr eingewiesen. Nun wurden viele Polen von Büren in andere Kantone verlegt, wo sie in Industrie, Strassenbau, Waldwirtschaft usw. arbeiteten. Zudem erhielten einige die Erlaubnis – im März 1945 waren es rund 500 –, an den Universitäten zu studieren. Im März 1942 wurde das Lager als militärisches Interniertenlager aufgegeben; in der Folge aber wurden dort jüdische Flüchtlinge und später entflozene sowjetische Zwangsarbeiter untergebracht.

Nationalsozialistische Vernichtungspolitik und Grenzschiessung im August 1942

Waren die gegen die Juden gerichteten Massnahmen bereits 1938 im Deutschen Reich und seit 1940 in den besetzten Gebieten laufend verschärft worden, so ging die nationalsozialistische Verfolgung nach dem Überfall der Wehrmacht auf die Sowjetunion im Sommer 1941 in eine systematische Vernichtung über. In den besetzten Gebieten der Sowjetunion begingen deutsche Einheiten mit Hilfe von einheimischen Freiwilligen Massenmorde an Juden und Kommunisten. Im Oktober 1941 begann die planmässige Deportation von Juden, Roma und Sinti aus dem Reichsgebiet; gleichzeitig wurde nun Juden die Auswanderung verboten; den sich ausserhalb des Landes aufhaltenden deutschen Juden wurde im November 1941 die Staatsangehörigkeit entzogen, und ihr Vermögen konfisziert. Im Dezember kam es in Chelmino zu den ersten Massenmorden mit Giftgas; im Januar 1942 wurde an der Wannseekonferenz in Berlin die «Endlösung der Judenfrage» koordiniert. Ende März 1942 begann die Deportation aus Frankreich nach Polen, Anfang Juli vereinbarten französische und deutsche Behörden die Deportation aller nichtfranzösischen Juden. In den folgenden Wochen kam es in ganz Frankreich zu Razzien, und in den folgenden Monaten wurden die Juden aus Westeuropa – ebenso wie aus den meisten anderen besetzten Staaten – in die Vernichtungslager deportiert. Für die Juden in Westeuropa gab es nur noch zwei Fluchtmöglichkeiten: via Spanien nach Übersee oder in die Schweiz.

Seit dem Frühjahr 1942 stieg die Zahl der Flüchtlinge, die in die Schweiz zu gelangen versuchten: Waren im April 55 Flüchtlinge illegal über die Grenze gelangt und von der Polizeiabteilung interniert worden, so registrierte man im Juli 243 Personen. Insgesamt war es seit April 1942 zu rund 450 unbewilligten Einreisen gekommen, als Robert Jezler, Rothmunds Stellvertreter, in seinem Bericht vom 30. Juli 1942 festhielt:

«Die übereinstimmenden und zuverlässigen Berichte über die Art und Weise, wie die Deportationen durchgeführt werden, und über die Zustände in den Judenbezirken im Osten sind derart grässlich, dass man die verzweifelten Versuche der Flüchtlinge, solchem Schicksal zu entinnen, verstehen muss und eine Rückweisung kaum mehr verantworten kann.»²⁴

Dennoch betonte er, man dürfe in der heutigen Kriegszeit, in der auch die Schweiz in gewissem Sinn um ihre Existenz kämpfen müsse, «nicht zimperlich» sein, und empfahl, bei der Aufnahme von Flüchtlingen in Zukunft «grosse Zurückhaltung» zu üben.²⁵ Rothmund leitete den Bericht gleichentags an Bundesrat von Steiger weiter und fragte seinen Vorgesetzten im Begleitschreiben: «Was sollen wir tun?» Deserteure, entwichene Kriegsgefangene – falls

diese weiterreisen könnten – sowie politische Flüchtlinge im Sinne des Bundesratsbeschlusses von 1933 würden aufgenommen. «Dieser Beschluss ist jedoch heute fast zur Farce geworden, denn jeder Flüchtling ist schon wegen der Flucht in Todesgefahr. [...] Rückweisung nur der Juden? Dies drängt sich fast auf.» Entgegen dem Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 habe die Polizeiabteilung «seit einiger Zeit fast keine Flüchtlinge mehr zurückgewiesen. Ohne Sie zu fragen. Ich scheue mich nicht, die Verantwortung dafür zu tragen. Der Bundesrat wird diese Praxis kaum desavouieren, wenn er den Bericht Dr. Jezlers liest.» Anschliessend schlug Rothmund vor, kleine mobile Überwachungstrupps zu schaffen und diese an verschiedenen häufig benützten Grenzübergängen jeweils einige Tage einzusetzen und dort die Flüchtlinge konsequent zurückzuweisen. Damit sollten die Passeure abgeschreckt und der Zustrom der Flüchtlinge «auf ein erträgliches Mass zurückgeführt werden». Wo die Grenzbewachung nicht verstärkt sei, würden Übertritte jedoch weiterhin zugelassen. Das Dokument ist in seiner Widersprüchlichkeit Ausdruck der Beunruhigung und Orientierungslosigkeit eines Chefbeamten, der seinen Vorgesetzten bat, ihm «morgen Abend oder am Samstag Vormittag Gelegenheit zur Besprechung zu geben».²⁶ Ob es zu dieser Besprechung kam und was Bundesrat von Steiger erklärte, ist nicht überliefert. Am 4. August 1942 verfasste Rothmund eine Präsidialverfügung, die von Steiger und der Bundespräsident Etter guthiessen und die der Gesamtbundesrat, der zwischen dem 29. Juli und dem 14. August 1942 nicht zusammentrat, im nachhinein genehmigte. Diese bundesrätliche Verfügung schloss mit der Feststellung, dass «künftig also in vermehrtem Masse Rückweisungen von ausländischen Zivilflüchtlingen stattfinden müssen, auch wenn den davon betroffenen Ausländern daraus ernsthafte Nachteile (Gefahr für Leib und Leben) erwachsen könnten».²⁷

Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 13. August 1942 an die zivilen und militärischen Behörden präziserte die Massnahmen. Der Zudrang von Flüchtlingen und «insbesondere von Juden unterschiedlichster Nationalität» nehme Dimensionen an, die an die Flucht der Juden im Jahre 1938 erinnerten. Angesichts der Lebensmittelversorgung im Land, des innen- und aussenpolitischen Sicherheitsbedürfnisses sowie der Unmöglichkeit, alle zu beherbergen, zu überwachen und ein neues Aufnahmeland für sie zu finden, sei die Rückweisung dieser Flüchtlinge nötig: «Flüchtlinge nur aus Rassengründen, z.B. Juden, gelten nicht als politische Flüchtlinge.» Sie waren strikt zurückzuweisen, wobei sie beim ersten Mal schwarz über die Grenze zurückgeschoben, im Wiederholungsfall jedoch den zuständigen Behörden auf der anderen Seite direkt übergeben werden sollten. In der Praxis waren staatenlose Flüchtlinge diesen Bestimmungen schutzlos ausgeliefert, während die Behörden gegenüber Flüchtlingen aus Staaten, deren Exilregierungen sich – wie im Falle Belgiens

oder der Niederlande – für ihre Bürger einsetzten, gelegentlich zu Konzessionen bereit waren. Deserteure, entwichene Kriegsgefangene und andere Militärpersonen, politische Flüchtlinge im engen Sinne und sogenannte Härtefälle – Alte, Kranke, Kinder, schwangere Frauen – sollten nicht zurückgewiesen werden.²⁸ Die Behörden hielten also wider besseres Wissen an der engen Definition des politischen Flüchtlings fest. Hatte Rothmund von einer Farce gesprochen, so hielt eine protokollarische Notiz die Äusserungen von Steigers an der Polizeidirektorenkonferenz vom 28. August 1942 mit folgenden Stichworten fest: «Politischer Flüchtling. Theorie nützt nicht. Jude auch eine Art politischer Flüchtling.»²⁹

Aufnahme und Rückweisung von Zivilflüchtlingsen 1942 bis 1945

Dass trotz der Weisungen vom 13. August 1942 in den folgenden Monaten mehrere Tausend Flüchtlinge in die Schweiz gelangten und interniert wurden, hatte – abgesehen von der Aufnahme in Härtefällen – im wesentlichen zwei Gründe: Erstens gelang es nicht, die Grenze im beabsichtigten Mass zu überwachen. Wer aber auf eigene Faust oder mit Unterstützung von Fluchthelfern den Grenzbereich, der im Dezember 1942 als ein zehn bis zwölf Kilometer breiter Gebietsstreifen definiert wurde, überwunden hatte und ins Landesinnere gelangt war, wurde in der Regel nicht mehr ausgeschafft, da die örtliche Bevölkerung wiederholt gegen derartige Ausschaffungen protestiert hatte. Zweitens kam es infolge der Grenzschiessung im Spätsommer 1942 zu einem landesweiten öffentlichen Protest und zu direkten Interventionen bei den Behörden sowohl durch den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund als auch durch verschiedene namhafte Persönlichkeiten. Als Folge dieser Proteste wurden die beschlossenen Massnahmen in der Praxis gelockert. Als sich die öffentliche Diskussion gelegt hatte, wurden die Weisungen jedoch wieder verschärft und die Anstrengungen zur Überwachung der Grenze intensiviert. Dies drückt sich auch in Zahlen aus: Vom 1. September bis 31. Dezember 1942 wurden 7372 Flüchtlinge aufgenommen; statistisch belegt sind für denselben Zeitraum 1264 Wegweisungen. Vom 1. Januar bis 31. August 1943 stehen 4833 aufgenommenen Flüchtlingen 2243 registrierte Wegweisungen gegenüber.³⁰

Im September 1943 kapitulierte Italien; Mittel- und Norditalien wurde von der Wehrmacht besetzt; unmittelbar darauf begann die Deportation der Juden. Nun flohen Tausende Richtung Tessin: Juden, politische Oppositionelle, Männer, die sich dem Militärdienst entziehen wollten, sowie weitere Zivilpersonen. Neben über 20 000 Militärpersonen wurden bis Jahresende knapp 10 000 zivile Flüchtlinge aufgenommen und interniert. Gleichzeitig meldeten die Grenzbeamten allein vom 21. bis 23. September über 1700 Rückweisungen, und für die Zeit von September 1943 bis März 1944 sind über 12 000 Rückweisungen

belegt.³¹ Die restriktive Politik gegenüber Juden wurde ab Spätherbst 1943, für die meisten viel zu spät, gelockert; im Laufe des Jahres 1944 wurden schliesslich knapp 18 000 Zivilflüchtlinge aufgenommen. Doch erst am 12. Juli 1944 erteilte das EJPD die offizielle Weisung, alle an Leib und Leben gefährdeten Zivilpersonen aufzunehmen. Trotz dieser indirekten Anerkennung der Juden als Flüchtlinge kam es auch später noch verschiedentlich zur Rückweisung von Juden und osteuropäischen Zwangsarbeitern.³²

Kriegsende und unmittelbare Nachkriegszeit

Bei Kriegsende befanden sich über 115 000 Schutzsuchende in der Schweiz, womit die Zahl der gleichzeitig anwesenden Personen aus allen Kategorien ihren Höhepunkt erreichte. Die meisten von ihnen verliessen die Schweiz in den folgenden Wochen und Monaten. Die vom NS-Regime verfolgten Emigranten und Zivilflüchtlinge wurden nun gedrängt, möglichst schnell auszureisen. Es stellte sich die Frage, ob sie in ihre frühere Heimat zurückkehren oder in einem anderen Staat – sei es in Europa, Übersee oder Palästina – den Aufbau einer neuen Existenz versuchen sollten. In der Schweiz erhielten auch jetzt nur wenige eine Aufenthaltsbewilligung. Flüchtlinge, für die eine Ausreise wegen ihres Alters oder ihrer Gesundheit unzumutbar war, konnten ab 1947 einen Antrag auf dauerndes Asyl stellen. Davon profitierten 1345 Personen – weit weniger, als man angenommen hatte. Weil viele ehemalige Flüchtlinge ihren Lebensunterhalt nicht mehr selbst bestreiten konnten, erliess das Parlament Ende 1947 eine Regelung zu ihrer finanziellen Unterstützung durch den Bund, die Kantone und die Hilfswerke.³³

Zahlen zur Aufnahme und Rückweisung von zivilen Flüchtlingen

Im November 1947 erklärte ein Vertreter des EJPD an einer Sitzung der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen, die Schweiz habe während des Kriegs 300 000 Flüchtlinge aufgenommen. Darauf entgegnete der als Flüchtlingspfarrer bekannte Paul Vogt:

«Es ist nicht ganz richtig, wenn heute gesagt wird, nur ein kleiner Bruchteil von Flüchtlingen musste seinerzeit zurückgewiesen werden, im ganzen konnten 300 000 aufgenommen werden. Was uns seinerzeit so stark beschäftigt hat und wirklich Gewissensbisse verursachte, war, dass die Juden so lange nicht als politische Flüchtlinge gegolten haben und zurückgestellt worden sind.»³⁴

Die von den Behörden genannte Zahl von 300 000 aufgenommenen Flüchtlingen beruhte auf der Addition verschiedenster Kategorien von Schutzsuchenden

und lenkte vom zentralen Problem, nämlich der restriktiven Politik gegenüber den Juden, ab. Carl Ludwig stützte sich für seinen Bericht von 1957 auf dieselben Zahlen und errechnete 295 381 Menschen, welche die Schweiz während des Krieges für kürzere oder längere Zeit beherbergte. Zu den Militärpersonen, den Emigranten und den internierten Zivilflüchtlingen addierte er 60 000 Kinder, die zur Erholung vorübergehend in die Schweiz gekommen waren, und 66 000 nur kurzzeitig anwesende Grenzflüchtlinge.³⁵ Eine derartige «Gesamtbilanz» ist wenig aussagekräftig: Sie blendet die verschiedenen Phasen der politischen und militärischen Entwicklung ebenso aus wie die schrittweise Radikalisierung der nationalsozialistischen Verfolgungspolitik. Und sie ignoriert die Tatsache, dass die Schutzsuchenden aus unterschiedlichsten Gründen in die Schweiz kamen, wo sie aufgrund internationaler und nationaler rechtlicher Grundlagen auch unterschiedlich behandelt und von den Behörden – in einer teils problematischen Praxis – in vielfältige administrative Kategorien eingeteilt wurden.

Aussagekräftiger sind die Zahlen über die Aufnahme und Rückweisung von zivilen Flüchtlingen, obwohl auch deren Interpretation mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden ist. Erstens ist die Aufnahme von Flüchtlingen gut dokumentiert, während die Quellen in bezug auf die Rückweisungen höchst lückenhaft sind. Zweitens bietet die Interpretation der vorhandenen Rückweisungszahlen erhebliche Probleme, da viele Rückweisungen nur anonym registriert wurden. Drittens werden jene Menschen nicht erfasst, die angesichts der abschreckenden Wirkung der restriktiven Politik die Flucht in die Schweiz gar nicht versuchten. Die Aussagekraft der Statistik ist schliesslich aus einem weiteren Grund begrenzt: Hinter jeder Zahl steht das Schicksal eines Menschen; ein administrativer Entscheid war in vielen Fällen ein Entscheid über Leben und Tod.

In der Zeit vom 1. September 1939 bis zum 8. Mai 1945 wurden 51 129 Zivilflüchtlinge interniert, die ohne Einreisebewilligung in die Schweiz gelangt waren. Davon stammten knapp 14 000 aus Italien; 10 400 Personen hatten die französische, 8000 die polnische, 3250 die sowjetische und 2600 die deutsche Staatsbürgerschaft. 2200 Personen galten als staatenlos; die effektive Zahl der Staatenlosen lag allerdings höher. Es handelte sich um 25 000 Männer, 15 000 Frauen und über 10 000 Kinder. 19 495 waren Juden und 1809 Personen, die wegen ihrer jüdischen Herkunft verfolgt wurden.³⁶

Rechnet man zu den 51 000 Zivilflüchtlingen die schätzungsweise 2000 Personen hinzu, die eine kantonale Toleranzbewilligung erhielten, so nahm die Schweiz während des Krieges gut 53 000 zivile Schutzsuchende auf. Berücksichtigt man noch die 7000 bis 8000 mehrheitlich jüdischen Emigranten, die sich bei Kriegsbeginn bereits in der Schweiz befanden, sowie die wenigen poli-

tischen Flüchtlinge, so kommt man zum Schluss, dass die Schweiz während des Krieges für eine Dauer von einigen Wochen bis zu mehreren Jahren rund 60 000 Zivilpersonen vor der Verfolgung durch die Nationalsozialisten Schutz gewährte. Etwas weniger als die Hälfte davon waren Juden.

Die Zahlen zu den zurückgewiesenen Flüchtlingen, die wir 1999 gestützt auf frühere Forschungen des Bundesarchivs publizierten, sind in der Folge von verschiedener Seite in Frage gestellt worden.³⁷ Unbestritten ist die Zahl von 9703 abgewiesenen Flüchtlingen, die namentlich registriert wurden. Die – heute nicht mehr erhaltene – Wegweisungsregistratur war die Grundlage für Carl Ludwigs Angabe von 1957, die Schweiz habe insgesamt rund 10 000 Flüchtlinge weggewiesen. Diese Zahl definiert ein quellenmässig nicht weiter zu diskutierendes absolutes Minimum. Die umfangreichen Recherchen der letzten Jahre haben jedoch gezeigt, dass für die Kriegszeit knapp 24 500 Rückweisungen an der Grenze statistisch belegt sind. Zieht man davon 10 000 namentlich registrierte Personen ab, so bleiben 14 500 anonyme Rückweisungen. Manche Flüchtlinge unternahmen zwei oder mehr Versuche, die Grenze zu überwinden, und wurden schliesslich vielleicht aufgenommen: Dann erscheint dieselbe Person mehrfach in der Wegweisungsstatistik und zugleich in der Statistik der aufgenommenen Flüchtlinge. Andere wurden direkt den Grenzbehörden übergeben, verhaftet und deportiert. Wieder andere wagten keinen zweiten Einreiseversuch, weil sie wussten, dass sie beim nächsten Mal direkt den Grenzbehörden übergeben würden. Um wie viele Personen es sich dabei handelte, kann heute also nicht mehr bestimmt werden. Gerade weil viele Fälle belegt sind, in denen Flüchtlinge ihren Verfolgern ausgeliefert wurden, kann immerhin angenommen werden, dass die Zahl der statistisch mehrfach registrierten Flüchtlinge nicht sehr hoch ist. Rechnet man damit, dass jede dritte Person zweimal weggewiesen wurde, so entsprechen die 14 500 anonymen Wegweisungen in ihrer Grössenordnung rund 10 000 weiteren weggewiesenen Flüchtlingen. Schliesslich wurden mit Sicherheit nicht alle Wegweisungen registriert. Es ist also davon auszugehen, dass die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs über 20 000 Flüchtlinge an der Grenze abgewiesen oder aus dem Land ausgeschafft hat. Zwischen 1938 und November 1944 wurden zudem um die 14 500 Einreisegesuche abgelehnt, die Schutzsuchende bei den Schweizer Vertretungen im Ausland stellten. Wie viele dieser Personen dennoch die Flucht in die Schweiz versuchten und in der Statistik der aufgenommenen oder an der Grenze weggewiesenen Flüchtlinge enthalten sind, ist ungewiss.³⁸

Die hier erörterte Kritik zur Statistik der anonymen Wegweisungen liesse sich aber auch in gegenteiliger Richtung verwenden: Der Fall einer registrierten anonymen Rückweisung würde dann mehrere Personen, zum Beispiel ein Ehepaar oder eine mehrköpfige Familie, umfassen. Solcherart müsste die Zahl der

weggewiesenen Personen die Anzahl registrierter Rückweisungen übertreffen. Doch auch dies ist eine Annahme, die Vermutung bleibt und nicht empirischer Gewissheit entspricht.

Mangels Quellen sind exakte Angaben über die Zahl der Flüchtlinge, denen die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs die Aufnahme verweigert hat, also unmöglich. Dasselbe gilt auch für die Fluchtgründe, den Glauben, die politische Anschauung, das Alter und das Geschlecht der Zurückgewiesenen. Irrtümlich war da und dort die Rede davon, die Schweiz habe 30 000 jüdische Flüchtlinge zurückgewiesen.³⁹ Sicher ist, dass es sich bei den bis im Frühling 1944 weggewiesenen Flüchtlingen zu einem grossen Teil um Juden handelte. In den letzten Kriegsmonaten wurden indessen auch etliche Personen zurückgewiesen, die sich mit zweifelhaften Motiven aus dem NS-Machtbereich in die Schweiz retten wollten.⁴⁰ Weit wichtiger als die – oftmals in politisch belastender oder entlastender Absicht geführte – Diskussion über die genaue Zahl der zurückgewiesenen Flüchtlinge scheinen uns die Fragen, was die Behörden von den Geschehnissen im Osten Europas wussten, als sie im Sommer 1942 beschlossen, «Flüchtlinge nur aus Rassegründen» seien grundsätzlich wegzuweisen, und warum sie so entschieden.

3.2 Wissen und Handeln

Die Annahme, die Schweizer Behörden seien unzulänglich informiert gewesen und hätten anders gehandelt, «wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte», ist falsch.⁴¹ Bis 1939 fand die Diskriminierung, Verfolgung und Vertreibung der Juden in aller Offenheit statt. Insbesondere über die Ausschreitungen in Österreich nach dem «Anschluss» an Deutschland im März 1938 und über die reichsweiten Pogrome im November 1938 waren die Behörden und die Bevölkerung in der Schweiz bestens informiert. Die auf die vollständige Vernichtung der Juden zielende und Ende 1941 eingeleitete «Endlösung» dagegen versuchte das NS-Regime geheimzuhalten. Dennoch wussten die Behörden Anfang August 1942, dass die jüdischen Flüchtlinge in höchstem Masse gefährdet waren. Sie wussten zu diesem Zeitpunkt zwar noch nichts Exaktes über die industriell betriebenen Vernichtungslager; es waren aber seit Ende 1941 auf verschiedenen Wegen Informationen über die Massentötungen in die Schweiz gelangt.

1. Eine wichtige Informationsquelle waren die Schweizer Diplomaten im Ausland. Bereits ab Ende 1941 berichteten Schweizer Vertreter – insbesondere aus Köln, Rom und Bukarest – über die unter grauenvollen Bedingungen durchgeführten Deportationen der Juden in Deutschland und den besetzten

Gebieten und sandten ziemlich genaue Angaben über die Massentötungen.⁴² Im Mai 1942 liess der Schweizer Konsul in Köln, Franz-Rudolph von Weiss, dem Chef des militärischen Nachrichtendienstes, Oberst Roger Masson, Fotografien zukommen, auf denen zu sehen war, wie Leichen erstickter Juden von deutschen Güterwagen abgeladen wurden.⁴³

2. Die Schweizer Militärbehörden, die an möglichst vielen Informationen über die Geschehnisse jenseits der Grenze interessiert waren, erhielten diese durch die Befragung von Flüchtlingen. Im Rahmen der Verhöre von in der Schweiz internierten deutschen Deserteuren erhielt der schweizerische Nachrichtendienst im Februar 1942 detaillierte Berichte und Skizzen von Massenerschiessungen.⁴⁴
3. Mitglieder der schweizerischen Ärztemissionen an der Ostfront wohnten Ende 1941 und Anfang 1942 sogenannten Geisellerschiessungen bei. Sie erhielten zudem glaubwürdige Informationen über Massentötungen von Juden. Der Arzt Rudolf Bucher erklärte in den fünfziger Jahren, Bundesrat Karl Kobelt im März 1942 über seine Beobachtungen informiert zu haben, was Kobelt bestritt. Im Mai 1942 berichtete Bucher erstmals vor der Schweizerischen Ärztesgesellschaft über diese Ereignisse und hielt weitere Vorträge, was ihm jedoch von höchster Stelle verboten wurde.⁴⁵
4. Während des ganzen Krieges bestanden enge wirtschaftliche, kulturelle und politische Beziehungen zwischen der Schweiz und zahlreichen anderen Staaten, so dass im Rahmen privater Kontakte, insbesondere auch in Wirtschaftskreisen, zahlreiche Informationen zirkulierten. So erhielt Benjamin Sagalowitz, der Pressechef des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, von einem deutschen Industriellen Kenntnis über die Pläne zur vollständigen Vernichtung der Juden. Sagalowitz wandte sich an Gerhart M. Riegner, den Vertreter des Jüdischen Weltkongresses in Genf, der die Informationen ab dem 8. August 1942 an die westlichen Alliierten weiterleitete.⁴⁶
5. Die politischen, religiösen und humanitären Organisationen, denen sowohl Schweizer als auch Ausländer angehörten, bildeten ebenfalls einen Informationskanal.⁴⁷ Carl Jacob Burckhardt, Vizepräsident des IKRK und Präsident des Vereinigten Hilfswerks,⁴⁸ hatte präzise Informationen über die Vernichtung der Juden, die ihm, wie er im November 1942 Gerhart M. Riegner gegenüber bestätigte, aus deutschen Quellen zugeflossen waren.⁴⁹
6. Schliesslich spielten auch das Radio und die Zeitungen eine Rolle bei der Verbreitung von Nachrichten. In seiner Rundfunkchronik vom Februar 1942 hob Professor Jean Rodolphe von Salis hervor, dass Hitler – ganz im Sinne seiner Gewohnheit, am Jahrestag der Machtübernahme die schlimmsten Drohungen auszustossen – angekündigt hatte, «durch diesen Krieg

würde nicht die arische Menschheit vernichtet, sondern die Juden ausgerottet werden».⁵⁰ Auch in der Presse erschienen seit Sommer 1942 immer wieder Berichte über die systematische Vernichtung. Bereits im Juli 1942 konnte man in verschiedenen Schweizer Zeitungen lesen, die Nationalsozialisten hätten gegen eine Million Juden ermordet.⁵¹

Einschränkend ist zu sagen, dass es Gründe gab, diesen Informationen mit Skepsis zu begegnen: Einerseits war man aufgrund der Erfahrungen des Ersten Weltkrieges geneigt, derartige Nachrichten als Greuelpropaganda abzutun. Andererseits waren die Berichte so ungeheuerlich, dass selbst jüdische Kreise noch Ende August 1942 nicht alle Details – z. B. betreffend die wirtschaftliche Nutzung der Leichen der Ermordeten – für zutreffend hielten.⁵² Dennoch waren die Behörden zur Zeit der Grenzschiessung im August 1942 sehr genau im Bild. Und es ist zu fragen, aus welchen Motiven sie Ende 1942, nachdem sich die vielfältigen Informationen zur Gewissheit verdichtet und die Alliierten am 17. Dezember den systematischen Massenmord öffentlich bekannt gemacht und verurteilt hatten, die Aufnahmekriterien sogar verschärften und noch während Monaten an ihrer restriktiven Politik festhielten. Dabei ist zwischen längerfristigen Determinanten und situativen, vorwiegend durch den Krieg bedingten Faktoren zu unterscheiden.

Fremdenfeindlichkeit und «Überfremdung»

Fremdenfeindlichkeit und Überfremdungsangst waren keine Folge des Kriegs, sondern eine langfristige Determinante der Ausländerpolitik, die einen doppelten Ursprung hatte: einerseits in der Aufwertung des Nationalstaats, die gegen Ende des 19. Jahrhunderts festzustellen war und als Reaktion auf die Modernisierung der Industriegesellschaft interpretiert werden kann; andererseits in den Abwehrreflexen auf die gesellschaftspolitische Krise am Ende des Ersten Weltkriegs. Hinter der wachsenden Fremdenfeindlichkeit stand die Angst, von «fremden Elementen», revolutionären Agitatoren, entlassenen Soldaten, Deserteuren, jüdischen Einwanderern aus Osteuropa sowie arbeitssuchenden Menschen «überschwemmt» zu werden. Um dieser «Bedrohung» Herr zu werden, zentralisierte der Bundesrat 1917, gestützt auf die zu Beginn des Ersten Weltkriegs vom Parlament erteilten Vollmachten, die Ausländerpolitik und schuf die Zentralstelle für Fremdenpolizei. Die daraus hervorgehende Eidgenössische Fremdenpolizei, deren Chef ab 1919 Heinrich Rothmund war, entwickelte in der Folge eine ungeheure Dynamik und war der eigentliche Motor der schweizerischen Ausländerpolitik.⁵³ Die Fremdenabwehr manifestierte sich auch gegenüber Nichtsesshaften und Fahrenden sowohl schweizerischer als auch ausländischer Nationalität.⁵⁴ Die Angst vor «Überfremdung» sprach allerdings nicht zwangsläufig dagegen, Flüchtlinge kurzfristig aufzu-

nehmen, falls deren baldige Weiterreise gesichert war. Da jedoch Ungewissheit über die Kriegsdauer und die späteren Ausreisemöglichkeiten herrschte, fürchtete man die Zeit «danach»: Wenn der Krieg vorbei sei, wenn also wieder normale Verhältnisse eingekehrt seien, werde man die ungebetenen «Fremden» nicht mehr los, weil sie sich inzwischen «festgesetzt» hätten. Die Überfremdungsangst hatte also eine starke bevölkerungspolitische Komponente, und diesbezüglich war die Abwehr, weil sie etwas betraf, das man in der biologischen Vorstellungswelt des Nationalen als «vital» betrachtete, besonders virulent. Die Behörden weigerten sich sogar gegenüber den russischen und armenischen Flüchtlingen, die in der Zwischenkriegszeit gewisse Sympathie genossen, das Einbürgerungsverfahren zu erleichtern, weil dies «das ethnische Gleichgewicht des [Schweizer] Volkes in seinen Grundfesten empfindlich gestört» hätte.⁵⁵ Die allgemeine «Überfremdungsangst» verband sich jedoch ganz speziell mit einem weitverbreiteten Antisemitismus.

Roma, Sinti und Jenische

Bereits vor der Verfolgung von Roma, Sinti und Jenischen durch die nationalsozialistischen Behörden war die Mobilität von Fahrenden in ganz Europa massiv eingeschränkt. Auf der Grundlage von pseudowissenschaftlichen Erkenntnissen bauten die international kooperierenden Polizeibehörden ein Abwehrsystem auf, das zu restriktiven Einreisebestimmungen führte, die nach der nationalsozialistischen Machtübernahme überall verschärft wurden. Damit war den Verfolgten die Flucht verwehrt.

Die von den meisten europäischen Ländern in der Zwischenkriegszeit praktizierte Vertreibung von ausländischen und staatenlosen Roma und Sinti hatte zur Folge, dass fahrende Familien permanent zwischen einzelnen Staaten hin und her geschoben wurden. Die Radikalisierung der Vertreibungspolitik in den dreissiger Jahren führte nicht selten zu gravierenden Grenzwischenfällen mit diplomatischem Nachspiel, war es doch vor Kriegsbeginn Usus, dass «unerwünschte» Ausländer von Polizeibehörden verschiedener Staaten «schwarz» über die Grenze ins Nachbarland abgeschoben wurden.

Die systematische Suche nach den Spuren von Roma, Sinti und Jenischen in den schweizerischen Flüchtlingsakten stösst rasch an methodische Grenzen, weshalb auch keine quantitativen Ergebnisse vorliegen. Man kann aber annehmen, dass sesshafte Roma und Sinti mit verbreiteten Familiennamen in die Schweiz fliehen konnten, ohne als «unerwünschte» «Zigeuner» erkannt zu werden.

Die von den Schweizer Behörden bereits 1906 ausgesprochene Grenzsperr für «Zigeuner», die zudem deren Transport mit der Bahn und auf Dampf-

schiffen verbot, wurde vermutlich auch nach Kriegsbeginn befolgt. Nachweisbar sind zwischen 1939 und 1944 vier Wegweisungen, die mindestens 16 Personen betrafen. Die Wegweisung von Anton Reinhardt im September 1944 belegt, dass offensichtlich gefährdete Sinti auch noch zu einem Zeitpunkt, als die restriktiven asylpolitischen Bestimmungen gelockert worden waren, weggewiesen wurden. Reinhardt wurde von den deutschen Behörden gefasst und nach einem Fluchtversuch erschossen.

Mehrere Fälle sind belegt, in denen es den schweizerischen Behörden ein leichtes gewesen wäre, Fahrende schweizerischer Staatsangehörigkeit vor der Deportation in ein Konzentrations- oder Vernichtungslager zu bewahren. Doch wurde deren Staatsangehörigkeit nicht anerkannt, oder es wurden gegenüber den NS-Behörden keine Schritte unternommen, die Gefährdeten zu retten.⁵⁶

Der Antisemitismus

Die Begriffe «Juden» und «Antisemitismus» wurden seit den zwanziger Jahren zunehmend von Hitlers NSDAP und schliesslich vom nationalsozialistischen Deutschland besetzt. Deshalb wurde die Vokabel der «Überfremdung» in der Zwischenkriegszeit zur Chiffre für einen «verschweizerten» Antisemitismus.⁵⁷ Der Diskurs von der «Überfremdung» war zwar für verschiedenartige wirtschaftliche, politische und ideologische Interessen offen und kann nicht mit Antisemitismus gleichgesetzt werden; zumeist aber war beim «Kampf gegen die Überfremdung» auch der «Kampf gegen die Verjudung der Schweiz» mitgemeint. Zu antisemitisch motivierten Gewalttaten kam es in Einzelfällen. Die antisemitischen Stereotype dagegen waren weit verbreitet und betrafen alle Juden gleichermassen; gegenüber ausländischen und insbesondere gegenüber osteuropäischen Juden wurden sie mit (weniger tabuisierten) fremdenfeindlichen und soziokulturellen Vorurteilen verknüpft, so dass sich der Antisemitismus gegenüber «Ostjuden» am deutlichsten manifestierte. Rothmund beispielsweise betonte gerne, er verteidige die Schweizer Juden, welche sich den hiesigen Sitten und Gebräuchen angepasst hätten. Über ausländische Juden sind dagegen unzählige, überaus deutliche Äusserungen voller antisemitischer Stereotype nicht nur bei Rothmund, sondern im gesamten Kontext der Flüchtlingspolitik belegt.⁵⁸ Einem Parlamentarier, der die Flüchtlingspolitik kritisierte, erörterte Rothmund seine Politik und fügte hinzu:

«Wie Sie sehen werden, sind wir denn doch nicht so entsetzliche Unmenschen! Aber dass wir uns nicht auf der Nase herumspazieren lassen, ganz besonders nicht von Ostjuden, die das bekanntlich immer wieder versuchen, weil ihnen nur der gerade Weg krumm vorkommt, darin dürfte sich

unsere Auffassung wohl gänzlich mit derjenigen unseres Schweizervolkes decken.»⁵⁹

Diese Unterscheidung zwischen schweizerischen und ausländischen Juden galt auch für die Praxis der Behörden. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Behörden in der Schweiz keinesfalls eine Nachahmung der nationalsozialistischen Theorien und Praktiken anstrebten, sondern wiederholt erklärten, die deutsche Rassenpolitik stehe im Widerspruch zu grundlegenden Prinzipien des schweizerischen Rechts und der schweizerischen Gesellschaft. Allerdings gab es gegenläufige Tendenzen, nämlich die Bereitschaft, die Juden rechtlich zu diskriminieren und rassistische Kategorien zu übernehmen. Am wenigsten betraf dies die in der Schweiz lebenden Juden schweizerischer Staatsangehörigkeit, obwohl auch ihnen gegenüber – beispielsweise in Form der oben erwähnten Vereinbarung betreffend der Kennzeichnung der Pässe deutscher Juden – zumindest in gewissen Kreisen die Bereitschaft bestand, die durch die Verfassung garantierte Gleichberechtigung in Frage zu stellen.⁶⁰ In bezug auf die im Ausland lebenden Schweizer Juden war man dagegen, nicht zuletzt mit Blick auf allfällige aussenpolitische Komplikationen mit Deutschland, zu weitergehenden Konzessionen bereit. Bekanntestes Beispiel hierfür ist die Haltung des Bundesrats in der Frage des diplomatischen Schutzes für die jüdischen Schweizer in Frankreich. Die Frage nach dem diplomatischen Schutz von Schweizern im Ausland wurde erstmals im April 1938 in Zusammenhang mit der Diskussion über die deutsche Ordnung betreffend die Anmeldung des Vermögens von Juden aufgeworfen. Auf die Anfrage des sozialdemokratischen Nationalrats Ernest-Paul Graber erklärte der Bundesrat 1941, diese hätten keinen Anspruch auf dieselbe Behandlung wie die nichtjüdischen Schweizer beziehungsweise auf eine positive «Ausnahmebehandlung» im Vergleich zu den anderen in Frankreich lebenden Juden. Dies bedeutete eine folgeschwere Abkehr vom verfassungsmässigen Gebot der Rechtsgleichheit und vom bislang von der Bundesverwaltung vertretenen Prinzip des völkerrechtlichen Mindeststandards.⁶¹

Die Einbürgerung der ausländischen Juden in der Schweiz wurde im Vergleich zu nichtjüdischen Ausländern spätestens seit dem Ersten Weltkrieg systematisch erschwert; die sie betreffenden Akten wurden – zwar nicht systematisch, aber doch in manchen Fällen – seit 1919 verwaltungsintern speziell gekennzeichnet, zum Beispiel mit einem Davidsstern oder mit einem «J»-Stempel.⁶² Mit der Einführung der Visumspflicht für deutsche «Nichtarier» im Oktober 1938 legten die Behörden schliesslich ihren Einreisebestimmungen die Kategorien der Nürnberger Rassengesetze zugrunde. In der Verwaltung wurden vielerorts die Kategorien «arisch» und «nicht-arisch» verwendet, und es wurden

«Arierausweise» für Eheabschlüsse mit Deutschen oder für Arbeitsbewilligungen in Deutschland ausgestellt.⁶³

Der wirtschaftliche Protektionismus

Die Arbeitslosigkeit und die Angst vor zusätzlicher Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt mögen eine gewisse Rolle gespielt haben, wobei diese Motive in den dreissiger Jahren weit mehr berechtigt waren als während des Kriegs, als die Arbeitslosigkeit gering war und in gewissen Wirtschaftssektoren gar Arbeitskräftemangel herrschte. Der Bundesrat trug diesen Befürchtungen insofern Rechnung, als er bereits 1933 den Emigranten und Flüchtlingen die Erwerbsarbeit grundsätzlich verbot. Dabei ging es ihm in erster Linie um den Schutz des einheimischen Arbeitsmarktes; ein erwünschter Nebeneffekt bestand aber darin, dass dies eine Integration der Flüchtlinge ins soziale Leben der Schweiz weitgehend verunmöglichte und sie zusätzlich unter Druck setzte, möglichst schnell in einen Drittstaat auszureisen. Flüchtlinge konnten durch das Erwerbsverbot faktisch also kaum in Konkurrenz zu einheimischen Arbeitskräften treten, und dort, wo dies eventuell möglich war – etwa bei der aus Prestigegründen erleichterten Aufnahme von Schriftstellern –, wehrten sich die Berufsverbände gegen die ausländische Konkurrenz.⁶⁴

Die immer wieder vorgebrachte Rücksicht auf die Auslandschweizer (die im Ernstfall nur sehr bedingt eingelöst wurde) war ein zusätzliches Argument für das Erwerbsverbot. Rothmund erklärte im November 1938:

«Wir können unter keinen Umständen zulassen, dass sich Emigranten in irgend einer Weise auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt betätigen. Unsere Arbeitslosen, unter denen sich auch zahlreiche zurückgekehrte Auslandschweizer befinden, würden mit Recht dagegen auftreten.»⁶⁵

Allerdings gab es auch gegenläufige wirtschaftliche Interessen. Insbesondere in den zwanziger Jahren kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen der Fremdenpolizei, die ihre Politik primär nach bevölkerungspolitischen Überlegungen gestaltete, und Vertretern der Wirtschaft, die für von ihnen begehrte Arbeitskräfte Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen forderten. Auch die Gemeinden liessen sich, wenn es um den Zuzug eines Ausländers ging, weit weniger von prinzipiellen als von sehr pragmatischen Fragen wie zum Beispiel der Steuerkraft des neuen Zuzügers leiten. Dies illustriert etwa der Fall eines deutschen Juden aus dem Grenzgebiet, der in der Schweiz ein Geschäft betrieb und mehrmals um eine Aufenthaltsbewilligung wie auch um eine Bewilligung als Handelsreisender nachsuchte. Er wurde dabei von der Gemeinde und dem Kanton unterstützt, zumal er mehrere Schweizer beschäftigte und eine Über-

siedlung in die Schweiz zusätzliches Steueraufkommen gebracht hätte. Rothmund aber hielt 1935 in einer internen Notiz fest:

«Mir geht die Sache wider den Strich. Der Handel mit gebrauchten Maschinen, mit Besuch der Kundschaft auf dem Lande, durch einen Juden, ist unsympathisch. Es sind gerade diese Juden, die «Händler», deren Auftreten nach der Abneigung der Bevölkerung ruft. Ich verstehe die Konkurrenz, die sich dagegen wehrt. Ich bin für Ablehnung.»⁶⁶

Überfremdungsangst und Antisemitismus verbanden sich also mit wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Überlegungen. So kämpfte das EJPD, das seit der Weltwirtschaftskrise von den Berufsverbänden zunehmend unterstützt wurde, ebenfalls gegen die «wirtschaftliche Überfremdung» der Schweiz.

Obwohl die Flüchtlinge aufgrund des Erwerbsverbots keine Konkurrenz waren, wurde das Argument auch während des Kriegs, als sie in höchstem Masse gefährdet waren, immer wieder ins Feld geführt. Man befürchtete nun, dass in der unmittelbaren Nachkriegszeit – wie nach dem Ersten Weltkrieg – eine heftige Krise folgen würde. So wies der Anführer des Landesstreiks von 1918, Robert Grimm, im September 1943 auf die Besorgnis der Schweizer Arbeiterschaft angesichts des Zustroms italienischer Flüchtlinge hin, die den Arbeitsmarkt aus dem Gleichgewicht bringen und Arbeitslosigkeit hervorrufen könnten.⁶⁷ Die Ausbildung von jüdischen Flüchtlingen löste ebenfalls Konkurrenzängste aus. Darum forderten zum Beispiel die Waadtländer Jungfreisinnigen im November 1943 mit der Parole «Wir schulden den Flüchtlingen nichts» den Ausschluss aller Flüchtlinge von der höheren Schulausbildung.⁶⁸

Die Frage der Landesversorgung

Die durch den Krieg erschwerte Landesversorgung mit Nahrungsmitteln und Industriegütern wurde immer wieder als Argument angeführt. Bundesrat Eduard von Steiger rechtfertigte an der Tagung vom 30. August 1942 die Grenzschliessung, verglich die Schweiz mit einem stark besetzten Rettungsboot, verwies auf «beschränkte Vorräte»⁶⁹ und brachte dies im September 1942 auch vor dem Parlament ins Spiel: «Wer das erkennt, erkennt die Schwierigkeiten unserer Wirtschaftsverhandlungen und den Ernst unserer Lage.»⁷⁰ Der Pfarrer Walter Lüthi dagegen erklärte an derselben Tagung, es sei hochgradig lieblos, einige zehntausend Flüchtlinge als untragbar zu erachten und gleichzeitig die Nahrung mit vielleicht 100 000 Hunden zu teilen.⁷¹ Bundesrat Pilet-Golaz wiederum bemerkte im September 1942 in einer internen Notiz, «zurzeit sind es nicht die Nahrungsmittel, die uns Schwierigkeiten bereiten», und lehnte die

Lebensmittelhilfe ab, die ein amerikanisches Hilfswerk zugunsten einer vermehrten Aufnahme von Flüchtlingen anbot.⁷² Es zeigt sich also, dass die Frage der Lebensmittelversorgung unterschiedlich eingeschätzt wurde und diese Einschätzung weniger von der aktuellen und der schwer zu prognostizierenden künftigen Versorgungslage als von der grundsätzlichen Haltung in der Flüchtlingsfrage abhing. Die Einführung der Brotrationierung vom 16. Oktober 1942 wurde selbstverständlich da und dort mit der Anwesenheit von Flüchtlingen in Verbindung gebracht. Gleichzeitig betonte der Bundesrat, die Opfer, welche die Schweiz erbringe, «stehen in keinem Verhältnis zu dem, was andere Völker zu tragen haben». So sahen die einen nur ihre eigene Angst ums Brot, und die anderen waren bereit, zugunsten der Verfolgten allenfalls eine kleine Verzichtleistung zu erbringen. Dank der Rationierung der Lebensmittel und der Ausdehnung der landwirtschaftlichen Anbaufläche konnte die in der Schweiz wohnhafte Bevölkerung vergleichsweise gut ernährt werden, so dass eine effektive Versorgungsnotlage, die die restriktive Flüchtlingspolitik gerechtfertigt hätte, zu keinem Zeitpunkt festgestellt werden kann.⁷³

Die Sorge um die nationale Sicherheit

Die Frage der inneren wie der äusseren Sicherheit spielte eine zentrale Rolle in der schweizerischen Flüchtlingspolitik. General Guisan zeigte sich über die Anwesenheit von Ausländern besorgt, weil sie im Falle einer kriegerischen Auseinandersetzung einen zusätzlichen Risikofaktor bedeuten würden.⁷⁴ Um die Aufmerksamkeit der Regierung auf die Gefahren von Spionage, Sabotage und Infiltration zu lenken, unterbreitete er dem Bundesrat am 4. Mai 1940 einen langen Bericht, in dem er eine Reihe von Präventiv- und Verteidigungsmassnahmen empfahl; diese waren in erster Linie gegen die Deutschen in der Schweiz, aber auch gegen Flüchtlinge gerichtet:

«Eine *weitere Kategorie innerer Feinde* sind zu einem gewissen Teil die Emigranten. [...]. Holländischen und englischen Berichten ist zu entnehmen, dass sich in grossem Masse jüdische Emigranten, denen das Asylrecht eingeräumt würde, als eine nicht unbedeutende Gefahrenquelle entwickeln. Es kann diese Kategorie von Ausländern, gestützt auf die Erfahrungen in Skandinavien, England und Holland nicht ausser Acht gelassen werden. Mitleid und Nachsicht sind bei der heutigen Lage der Schweiz nicht mehr am Platze, allein Härte tut Not.»⁷⁵

Weil in den Flüchtlingen ein enormes Sicherheitsrisiko gesehen wurde, versuchte man, ihre Zahl durch eine restriktive Politik an der Grenze möglichst gering zu halten, und unterstellte die im Land befindlichen einer rigiden

Kontrolle. Dazu gehörten neben der erkennungsdienstlichen Behandlung die Einschränkung der Bewegungsfreiheit, die Überwachung und Zensur des Briefverkehrs sowie zahlreiche weitere Bestimmungen, die ihren Aufenthalt belasteten.

Die Schweiz wurde insbesondere in den Vorkriegsjahren wegen der Flüchtlingspolitik von der deutschen Presse öfters beschimpft. Das Land wurde deswegen von deutscher Seite jedoch nie mit diplomatischen Interventionen oder gar militärischen Drohungen unter Druck gesetzt. Im Frühjahr 1942 soll der deutsche Gesandte allerdings die Auslieferung von Personaldaten aller deutschen Flüchtlinge – vergeblich – gefordert haben.⁷⁶ Rothmund und Pilet-Golaz hielten im Sommer 1942 fest, dass die Bedrohung durch Deutschland beim Entscheid zur Grenzschiessung unerheblich gewesen sei. Im August 1942 schrieb Rothmund der schweizerischen Vertretung in London:

«Es liegt uns natürlich ausserordentlich viel daran, von England nicht missverstanden zu werden. Ich möchte Dir deshalb noch ganz besonders sagen, dass wir nicht etwa auf irgend einen Druck von aussen handeln. Ich muss bloss Ordnung haben, damit ich jederzeit in der Lage bin, unseren nördlichen Nachbarn energisch zurückzuweisen, wenn er es je einmal versuchen sollte, sich in der Judenfrage oder sonstwie in Dinge einzumischen, die mein Arbeitsgebiet betreffen.»⁷⁷

Die Idee der humanitären Mission

Die Idee einer humanitären Mission der Schweiz war eines der wenigen Argumente, das für die Aufnahme von Flüchtlingen sprach. Die mit der Zeit als humanitäre Tradition bezeichnete Haltung ergab sich aus zwei Umständen: erstens aus einer historischen Reihe von einzelnen Vorgängen, durch die spezifische Gruppen von Asylsuchenden in der Schweiz jeweils von einer ihnen nahestehenden Gruppe unterstützt wurden; und zweitens aus der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingetretenen Notwendigkeit, die Neutralität mit einer ergänzenden Doktrin – der humanitären Mission – zusätzlich zu legitimieren.⁷⁸ Damit war in erster Linie die kriegslindernde Hilfe des Neutralen gemeint. Es wäre jedoch falsch, die humanitäre Mission als sicheren Zustand zu verstehen, der dann angesichts der Bedrohung durch Deutschland preisgegeben, ja verraten wurde. Sie war in erster Linie ein Postulat, auf das man, sofern man handeln wollte, Bezug nehmen konnte und das umgekehrt auch als Rechtfertigung für Passivität diente.⁷⁹ Die Asylgewährung wurde bereits im 19. Jahrhundert nur als ein Recht des Staates verstanden, das ihm kraft seiner Souveränität zukam (und sogar zur Demonstration dieses Rechtes eingesetzt wurde), während der einzelne Flüchtling keinen individuellen Rechtsanspruch auf eine

Aufnahme erheben konnte. Im Zweiten Weltkrieg profitierten von humanitären Aktionen der Schweizer Behörden vor allem Soldaten (z. B. Rücktransporte von Kriegsverwundeten) sowie die vom Krieg betroffene Zivilbevölkerung (z. B. Aufnahme von Kindern), während die vom NS-Regime Verfolgten weitgehend ausgeschlossen blieben. Gleichzeitig aber war das allgemein verbreitete Bewusstsein einer humanitären Tradition für diejenigen eine moralische Referenz, die eine offeneren Haltung gegenüber den jüdischen Flüchtlingen forderten. Sie hatten ein gutes Argument gegen die Abwehrpolitik der Behörden und «erschwerten» deren Arbeit, was Rothmund zur folgenden kritischen Feststellung veranlasste:

«Die Asyltradition unseres Landes ist so fest verankert, dass nicht nur der Schweizer Bürger, sondern auch jede Amtsstelle, die sich mit dem Einzelfall eines Flüchtlings befassen muss, im Zweifel zu dessen Aufnahme geneigt ist und sich zur Rückweisung nur dann entschliesst, wenn besondere Gründe vorliegen.»⁸⁰

3.3 Akteure und Verantwortung

Wer trug die Verantwortung für die damalige Flüchtlingspolitik? Während die Forschung und die öffentliche Diskussion lange Zeit die Rolle des in der Flüchtlingspolitik federführenden Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und dabei insbesondere Bundesrat Eduard von Steiger sowie den Chef der Polizeiabteilung, Heinrich Rothmund, in den Vordergrund rückten, sprach der Historiker Edgar Bonjour 1970 vom Versagen der ganzen Schweiz:

«Die ganze damalige Generation hat versagt und ist mitschuldig. Denn in einer direkten Demokratie wie der schweizerischen wäre das Volk, wenn es sich richtig aufgefasst hätte, durchaus nicht gezwungen gewesen, den ihm unleidlichen Kurs der Regierung während zehn Jahren passiv zu ertragen. [...]. Der in jedem Bürger steckende Egoist und latente Antisemit liess ihn die Augen vor der Unmenschlichkeit gewisser Aspekte der behördlichen Asylpolitik verschliessen.»⁸¹

Beide Erklärungsansätze – hier die isolierte Verantwortung des EJPD, dort die kollektive Verantwortung der Schweizer Bevölkerung – greifen zu kurz. Die Feststellung von Verantwortung muss das Gefälle von Entscheidungskompetenz, Informationsstand sowie sozialer und politischer Macht, das die

verschiedenen Akteure unterschied, berücksichtigen. Und sie muss dies mit einer Reflexion über die Funktionsweise des politischen Systems der Schweiz verbinden.

Der Bundesrat und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement

Die politische Verantwortung für die Flüchtlingspolitik trug der Gesamtbundesrat als Kollegialbehörde.⁸² Mit wenigen Ausnahmen fällte er alle relevanten Entscheide selbst oder genehmigte sie im nachhinein. Er beschloss die Grenzschiessung vom 18. August 1938, die Unterzeichnung des Abkommens mit Deutschland vom 29. September 1938 («J»-Stempel) und die darauffolgende Einführung eines Visums für deutsche «Nichtarier» am 4. Oktober 1938. Schliesslich stimmte er der von Bundespräsident Etter am 4. August 1942 verfügten Grenzschiessung im nachhinein zu. Mittels verschiedener Bundesratsbeschlüsse setzte er zudem die rechtlichen Leitlinien für die Flüchtlingspolitik fest. Von besonderer Bedeutung war diesbezüglich der auf den Vollmachtenbeschluss gestützte Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939, der zusammen mit dem Ausländergesetz von 1931 die wichtigste rechtliche Grundlage für die Politik gegenüber zivilen Flüchtlingen bildete. Dieser Beschluss verlangte von den Kantonen, alle illegal eingereisten Flüchtlinge auszuschaffen (Art. 9), und schuf das bundesrechtliche Instrument für die Internierung jener Flüchtlinge, die nicht ausgeschafft werden konnten (Art. 14). Als die Behörden im August 1942 die Grenze schlossen, war dies im Grunde kein Entscheid für eine neue Politik. Vielmehr verfügten sie, den Artikel 9 des Bundesratsbeschlusses von 1939 wieder strikt anzuwenden, nachdem die Polizeiabteilung des EJPD in den Monaten zuvor die Flüchtlinge nicht mehr konsequent zurückgewiesen hatte. Gerade weil der Bundesrat aufgrund der Vollmachten während des Krieges über einen ungewohnt grossen Entscheidungsspielraum verfügte, trägt er die Hauptverantwortung für die Flüchtlingspolitik. Er nutzte seine Befugnisse nicht zugunsten der Flüchtlinge, sondern im Sinne einer restriktiven Politik. Allerdings waren die Flüchtlinge für die Landesregierung angesichts vielfältiger anderer Aufgaben ein nebensächliches Thema, das im Protokoll des Bundesrats nur selten und in knapper Form Erwähnung fand. Selbst in der Sitzung vom 30. August 1938, in welcher der Bundesrat das geltende Passregime mit Deutschland vorsorglich aufhob, um den schweizerischen Erwartungen bezüglich einer Regelung der Frage jüdischer Emigranten Nachdruck zu verleihen, wurde den Problemen der Bundesfinanzen sehr viel mehr Zeit gewidmet.⁸³ Der Bundesrat genehmigte, wie allgemein üblich, auch in der Flüchtlingspolitik oftmals das, was der zuständige Departementschef und seine Beamten vorbereitet und beantragt hatten. Damit rückt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in den Vordergrund.

Das EJPD war für zwei zentrale Bereiche mehr oder weniger allein verantwortlich: Erstens hatte es seit dem Ende des Ersten Weltkriegs die ideologischen und rechtlichen Grundlagen der schweizerischen Bevölkerungspolitik ausgearbeitet und in der Zwischenkriegszeit eine antisemitisch geprägte Ausländerpolitik durchgesetzt. Für die theoretische Fundierung der Bevölkerungspolitik war allerdings weniger Heinrich Rothmund als vielmehr der damals renommierte, bislang aber wenig beachtete Jurist Max Ruth von zentraler Bedeutung.⁸⁴ Zweitens trug das Departement nach Kriegsbeginn für den Vollzug der Flüchtlingspolitik die zentrale Verantwortung, weil es von 1938 bis 1942 zu einer Verlagerung der Kompetenzen von den Kantonen zu den Bundesbehörden kam. Mit seinen zahllosen Weisungen und Kreisschreiben bestimmte das EJPD weitgehend die Praxis der Flüchtlingspolitik, und letztinstanzlich entschied die Polizeiabteilung – oftmals Heinrich Rothmund persönlich – über die Aufnahme und Wegweisung von (nicht «politischen») Flüchtlingen. Es ist bekannt, dass im EJPD starke fremdenfeindliche und antisemitische Tendenzen herrschten und die Polizeiabteilung ihre Kräfte auf die Abwehr der Flüchtlinge konzentrierte. Das Departement prägte indessen die schweizerische Flüchtlingspolitik nicht im Alleingang. Diese wurde vielmehr in Absprache mit anderen Departementen, mit dem Parlament, den Kantonen sowie weiteren Interessengruppen konzipiert. Sie wurde beispielsweise von wirtschaftlichen Überlegungen mitbestimmt, weshalb öfters auch das Volkswirtschaftsdepartement in Entscheidungsprozesse involviert war. Das mit der Überwachung der Grenze beauftragte Grenzwachtkorps war dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement unterstellt, weshalb letzteres ebenfalls regelmässig vom EJPD konsultiert wurde und auch aus eigener Initiative Einfluss zu nehmen suchte. Am stärksten beteiligt war innerhalb der Bundesverwaltung jedoch das Politische Departement.

Das Eidgenössische Politische Departement und der Delegierte für internationale Hilfswerke

Das Eidgenössische Politische Departement (EPD) war kaum in die Ausgestaltung der Flüchtlingspolitik im Landesinnern involviert; es trug jedoch insofern eine grosse Mitverantwortung, als viele Fragen der Flüchtlingspolitik die Aussenpolitik betrafen. Insbesondere war das EPD bei flüchtlingspolitisch relevanten Verhandlungen mit anderen Staaten federführend. Ganz offensichtlich war dies beispielsweise bei der Vereinbarung mit Deutschland über den «J»-Stempel der Fall, als sich der Schweizer Gesandte in Berlin, Hans Frölicher, für eine Kennzeichnung der Pässe deutscher «Nichtarier» einsetzte und der Vorsteher des EPD, Giuseppe Motta, Rothmunds Zweifel vom Tisch wischte. Neben solcher direkter Verantwortlichkeit war das Departement ständig indi-

rekt mit Fragen der Flüchtlingspolitik konfrontiert: Seine Vertreter im Ausland sandten Informationen über die Judenverfolgung in die Schweiz, nahmen Einreisegesuche von Verfolgten entgegen, setzten sich im Rahmen des diplomatischen Schutzes für Schweizer Staatsangehörige ein oder vertraten innerhalb der zahlreichen Schutzmachtmandate die Interessen anderer Staatsangehöriger. Dabei bestand für die einzelnen Diplomaten vor Ort beträchtlicher Handlungsspielraum; generell lässt sich jedoch sagen, dass die in Bern festgelegte Linie des EPD sehr zurückhaltend war und mancher Diplomat, der sich für die Flüchtlinge engagierte, damit gegen die geltenden Weisungen versties und dafür gemassregelt wurde. In den Aufgabenbereich des Departements fiel schliesslich auch die humanitäre Politik der Schweiz, die vorwiegend von aussenpolitischen Interessen geleitet war und vor allem die Stellung der neutralen Schweiz im internationalen Kontext im Auge hatte.

Im Januar 1942 ernannte der Bundesrat den Diplomaten Edouard de Haller zum «Delegierten des Bundesrates für internationale Hilfswerke». De Haller war von 1938 bis 1940 Direktor der Mandatsabteilung des Völkerbunds und 1941 Mitglied des IKRK gewesen. Als Inhaber des neu geschaffenen Amtes war er hauptsächlich mit Koordinationsaufgaben befasst, wobei er sich eher als Anwalt der Staatsräson denn als Anwalt des Humanitären verstand. So teilte er im September 1942 Pilet-Golaz mit, das amerikanische Rote Kreuz wolle Lebensmittel schicken, um das Kontingent für Kinder, zu deren Aufnahme sich der Bund bereit erklärt hatte, zu erhöhen. Dieses Hilfsangebot erregte de Hallers Missfallen. Er verdächtigte die Amerikaner, kurz nach der Grenzschiessung vom August 1942 «das Argument der Versorgungsprobleme, auf das sich die offizielle Erklärung des Bundesrates stützte, untergraben zu wollen».⁸⁵ Auch im März 1943 sprach er sich aus aussen- und wirtschaftspolitischen Überlegungen gegen das Hilfsangebot einer Kleidersendung aus den USA aus. De Haller sah sich gegenüber internationalen Hilfsangeboten in einem Dilemma: Lehnte die Schweiz derartige Angebote ab, so konnte die Versorgungslage nicht mehr als Argument für eine restriktive Politik benutzt werden; nahm sie die fremde Hilfe an, so war zu befürchten, die alliierte Seite könnte in der Folge eine grosszügigere Aufnahmepolitik fordern und die Schweiz würde erst noch um den Prestigegewinn ihrer humanitären Politik gebracht, weil sie diese nicht selbst finanziert habe. In derartigen politischen Überlegungen spielte das Los der Flüchtlinge eine völlig untergeordnete Rolle.

Wie problematisch die offizielle humanitäre Politik war, zeigt die äusserst populäre schweizerische Kinderhilfe. Bereits während des Spanischen Bürgerkriegs waren auf privater Basis Kinderhilfswerke entstanden, die in der Schweiz befristete Erholungsaufenthalte für kriegsgeschädigte Kinder organisierten. 1941 schlossen sich das Schweizerische Rote Kreuz und die «Schweizerische

Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder» zu einer neuen Organisation zusammen: dem Schweizerischen Roten Kreuz, Kinderhilfe.⁸⁶ Das Kinderhilfswerk, das dank der Grosszügigkeit und dem Engagement zahlloser Schweizer Familien während des Krieges über 60 000 Kindern Erholungsaufenthalte ermöglichte, diente den Behörden mehr als jede andere Organisation als Aushängeschild für das humanitäre Engagement des Bundes. Allerdings hatte Rothmund bereits im Mai 1941 den Ausschluss jüdischer Kinder von den Hilfskonvois angeordnet. Angesichts des öffentlichen Protestes und kritischer Zeitungsartikel stellte die Arbeitsgemeinschaft das Gesuch, mit jedem Konvoi für einen dreimonatigen Aufenthalt in der Schweiz auch 200 jüdische Kinder aufzunehmen. Dies wurde grundsätzlich abgelehnt, mit Ausnahme von jüdischen Kindern französischer Staatsbürgerschaft, bei denen die Garantie bestand, dass sie nach drei Monaten wieder nach Frankreich zurückgeschickt werden konnten. Im August 1942 blieben Tausende von Kindern, deren Eltern deportiert worden waren, allein in der nichtbesetzten Zone Frankreichs zurück. Alarmiert durch die Verhaftungen von Kindern in Heimen der Kinderhilfe in Frankreich, schlug deren Exekutivrat vor, eine bestimmte Anzahl Kinder in der Schweiz aufzunehmen. De Haller bemerkte dazu abschätzig:

«Die Mitglieder des Exekutivrates blieben von der Welle naiver Grossherzigkeit, die zurzeit in unserem Land grassiert, nicht verschont. Sie wollen einfach unbedingt die Kinder «retten», d.h. sie vor der Deportation bewahren, [die ihnen droht,] sobald sie das 16. Altersjahr erreicht haben oder schon früher, sollte das Mindestalter herabgesetzt werden.»⁸⁷

Schliesslich legte Bundesrat Pilet-Golaz im September 1942 sein Veto gegen zwei Projekte des Hilfswerks ein. Das eine hatte die dauernde Aufnahme von 500 jüdischen Kinder in der Schweiz vorgesehen; das andere hatte beabsichtigt, einige tausend Kinder vorübergehend aufzunehmen, um sie vor der Deportation zu retten und ihnen die Weiterreise in die USA zu ermöglichen. Mit dem Veto waren die Rettungspläne vom Tisch. Dank dem Engagement der Mitarbeiterinnen der Kinderhilfe des Roten Kreuzes und anderer in Frankreich tätiger Organisationen konnten später einige jüdische Kinder illegal in die Schweiz einreisen.⁸⁸

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) war zwar formal eine unabhängige internationale Institution, faktisch wurde seine Politik jedoch von den schweizerischen Behörden stark beeinflusst. Die Haltung des IKRK gegenüber den nationalsozialistischen Verbrechen und dem Holocaust wurde bereits in einer 1988 publizierten Studie aufgezeigt und wird hier nicht weiter erörtert.⁸⁹ Ein anschauliches Beispiel für die Einflussnahme auf das IKRK durch die

schweizerische Aussenpolitik ist der sogenannte «Nicht-Appell» vom Herbst 1942. Ein von IKRK-Mitgliedern unterbreiteter Text sollte beide Kriegsparteien zur Einhaltung der völkerrechtlichen «Kriegsregeln» aufrufen und – eher zwischen den Zeilen als explizit – die Deportationen durch die Nationalsozialisten verurteilen. Pierre Bonna, Chef der Abteilung für Auswärtiges, erklärte, der Aufruf würde als eine Verurteilung der Deportationen verstanden, «die jedoch angesichts des herrschenden Arbeitskräftemangels unausweichlich scheinen», während er in der angelsächsischen Welt als Verurteilung der Luftangriffe angesehen würde, die aber zurzeit die einzige Möglichkeit seien, um dem Gegner einen Schlag zu versetzen.⁹⁰ Bundesrat Philipp Etter, Vorsteher des Departements des Innern und seit 1940 Mitglied des IKRK, nahm eigens wegen des geplanten Appells an der Versammlung vom 14. Oktober 1942 teil. Der Aufruf wurde schliesslich abgelehnt, worauf de Haller dem EPD mitteilte:

«Die Sitzung, die wir heute nachmittag abhielten, ist gut verlaufen, und dem Traktandum wurde ein Begräbnis erster Klasse erteilt, ohne dass sich die Probleme, die zu befürchten waren und über die wir uns vergangenen Freitag unterhielten, stellten.»⁹¹

Das EPD machte offensichtlich keinen Unterschied zwischen dem systematischen Völkermord durch die nationalsozialistische Diktatur und allfälligen Verletzungen völkerrechtlicher Kriegsregeln durch die westlichen Demokratien. Es schloss die Juden aus seiner Konzeption der humanitären Hilfe aus und fokussierte ganz auf Kriegsgeschädigte im traditionellen Sinn. Schliesslich erkannte es selbst in der Hauptaufgabe des IKRK, der Überwachung der Einhaltung der Genfer Abkommen, eine Neutralitätsgefährdende Handlung. Die Haltung des EPD gegenüber jüdischen Flüchtlingen unterschied sich also kaum von jener des EJPD. Deshalb kann man davon ausgehen, dass die beiden Departemente sich in der Konzeption einer restriktiven Politik gegenseitig bestätigten und bestärkten.

Die Armee

War die Flüchtlingspolitik in den dreissiger Jahren eine Angelegenheit der zivilen Behörden, so erlangte die Armee als Vertreterin der Sicherheitspolitik während des Krieges eine zentrale Stellung. Kurz vor der Niederlage Frankreichs widersetzte sich General Henri Guisan der Aufnahme von Flüchtlingen und begründete dies am 16. Juni 1940 mit den vielfältigen politischen und militärischen Gefahren. Am 18. und 19. Juni 1940 verfasste das Armeekommando verschiedene Rundschreiben und Weisungen an die Kantone, Zollbehörden und militärischen Einheiten; sie sollten sich der Einreise illegaler

«französischer, spanischer, polnischer Flüchtlinge (Überreste der Volksfront)» erbarmungslos entgegenstellen.⁹² Die Armeeleitung forderte mehrmals, die Aufnahme von Flüchtlingen auf ein Minimum zu beschränken, und zwar insbesondere im Herbst 1942, im September 1943, im Juni 1944 und Anfang 1945.⁹³ Am 16. Juli 1942 richtete sich der Nachrichten- und Sicherheitsdienst des Armeekommandos mit folgenden Worten an die Polizeiabteilung des EJPD:

«Wir stellen fest, dass seit einiger Zeit die Zahl der jüdischen, holländischen und belgischen sowie der in diesen Ländern lebenden polnischen Zivilflüchtlinge auf beunruhigende Weise zunimmt. Alle verlassen ihr Land aus dem gleichen Grund: um den Arbeitslagern, in die sie von der Besatzungsmacht eingewiesen werden, zu entkommen. [...]. Es scheint uns dringend [nötig], Massnahmen zu ergreifen, um die Einreise ganzer Gruppen, wie dies in letzter Zeit der Fall ist, zu verhindern. [...] Unserer Ansicht nach wäre die Rückweisung einiger Elemente notwendig; die fraglichen Organisationen würden davon zweifellos Kenntnis erhalten, womit ihren Aktivitäten ein Riegel vorgeschoben würde.»⁹⁴

Ging dieses Schreiben im Juli 1942 noch von der Einweisung in «Arbeitslager» aus und setzte auf die abschreckende Wirkung von Rückweisungen, so hatte sich die Situation bis im Herbst 1942 deutlich verschärft. Oberstleutnant Jakob Müller von der Heerespolizei schlug Rothmund nach einer Besprechung vor, die schwierige Überwachung der Grenze bei Genf und im Jura mit einer Mischung aus polizeilichen und militärischen Mitteln zu verstärken. Unter militärischen Mitteln verstand er «scharfe Grenzbewachung mit grossem Truppenaufwand, Verwendung von Schusswaffen, Scheinwerfern, evtl. Gas. Erstellung von Drahthindernissen auf der ganzen Strecke». Rothmund leitete die Vorschläge an Bundesrat von Steiger mit dem Kommentar weiter, er könne mit dem Schreiben «des alten Haudegens Müller» nicht viel anfangen. «Immerhin enthält es gute polizeiliche Hinweise für die zukünftige Organisation des Grenzschutzes (ohne Gas!).»⁹⁵ Die Idee, an der Grenze gegen die Flüchtlinge Gas einzusetzen, ist zweifellos krass; sie illustriert jedoch, mit welchen Vorstellungen das EJPD von seiten der Armee konfrontiert werden konnte. Dass die Armee bei den ihr übertragenen Aufgaben im Vollzug der Flüchtlingspolitik – etwa bei der Grenzüberwachung oder bei der Führung der Auffanglager – überfordert war, wurde bereits bei Kriegsende erkannt. Dass sie darüber hinaus aber auch massiven Druck auf die zivilen Behörden ausübte und damit zu den Hauptverantwortlichen für die restriktive Flüchtlingspolitik zählt, wurde lange Zeit nicht wahrgenommen. Als die Vertreter des EJPD nach

dem Krieg auf den Druck seitens der Armee hinwiesen, interpretierte man dies als Versuch, die Verantwortung abzuschieben. Die unrühmliche Rolle wichtiger Exponenten der Armee, die, wäre es nach ihnen gegangen, wohl noch eine weit drastischere Flüchtlingspolitik verfolgt hätten, wurde verdrängt, da Armee und General als Symbole des schweizerischen Widerstandswillens unantastbar waren.

Parlament, Parteien und Presse

Im Parlament kam die Flüchtlingspolitik während vieler Jahre kaum zur Sprache. Im September 1942 wurde im Nationalrat zum ersten Mal seit 1933 eine Grundsatzdebatte über die Asylpolitik geführt. Die Beratung war darauf angelegt, Bundesrat Eduard von Steigers Politik zu bestätigen. Trotzdem meldeten sich aus allen politischen Lagern Kritiker. Dazu gehörten sowohl der St. Galler Freisinnige Ludwig Rittmeyer und der Basler Liberale Albert Oeri als auch der Neuenburger Sozialdemokrat Paul Graber, der von seiner Fraktion weitgehend unterstützt wurde.⁹⁶ Graber nahm eine besonders kritische Position ein und prangerte antisemitische Verhaltensweisen in der Bundesverwaltung an. Und Albert Oeri widersprach der bekannten Äusserung von Steigers:

«Unser Rettungsboot ist noch nicht überfüllt, nicht einmal gefüllt, und solange es nicht gefüllt ist, nehmen wir noch auf, was Platz hat, sonst ver-sündigen wir uns.»⁹⁷

Trotz solcher Stimmen fand die Politik des Bundesrates die Unterstützung der bürgerlichen Parlamentsmehrheit; allerdings gab es keine Abstimmung, die das Meinungsbild exakt festgehalten hätte. In den folgenden Jahren kam es zu diversen Vorstössen in verschiedener Richtung.⁹⁸ Auch ausserhalb des Parlaments nutzten zahlreiche Volksvertreter ihre Kontakte für Interventionen zugunsten von Flüchtlingen. Es fällt auf, dass diese Parlamentarier zum einen oft aus Grenzkantonen stammten, die unmittelbar mit den menschlichen Dramen konfrontiert waren, und zum andern häufig der Sozialdemokratischen Partei angehörten, welche von allen grossen Parteien am ehesten für eine offenere Asylpolitik eintrat. Letzteres bestätigt auch eine Analyse der damals noch stark parteigebundenen Presse.⁹⁹

Es stellt sich die Frage, inwiefern das Parlament für die Flüchtlingspolitik die Verantwortung trug, zumal es zu Beginn des Kriegs dem Bundesrat ausserordentliche Vollmachten erteilt hatte und eine Tendenz zum Exekutivstaat bestand. In diesem Zusammenhang ist jedoch auf die beim Parlament verbliebene Kompetenz hinzuweisen, nachträglich die Vollmachtenbeschlüsse zu genehmigen oder aufzuheben. Dazu ist es im Bereich der Flüchtlingspolitik nie

gekommen, im Gegenteil: Das Vollmachtenregime begleitende Kommissionen wurden bei der Ausarbeitung wichtiger Erlasse – beispielsweise des Bundesratsbeschlusses über die Unterbringung von Flüchtlingen vom 12. März 1943 – vorgängig konsultiert, um eine nachträgliche Desavouierung des Bundesrats zu vermeiden. Das Parlament hat also die bundesrätliche Flüchtlingspolitik in ihren Grundzügen nicht nur genehmigt, sondern mitgestaltet.

Die Kantone

Im stark föderalistischen System der Schweiz hatten die Kantone, die bis 1938 Toleranzbewilligungen erteilen konnten, beträchtliche Kompetenzen in der Flüchtlingspolitik, die sie allerdings bis 1942 in mehreren Schritten an die Bundesbehörden verloren. Zugleich hatten sie in der Umsetzung der Bundespolitik beträchtlichen Handlungsspielraum: Teilweise entschieden auch kantonale Polizeibehörden an der Grenze über Einreise oder Rückweisung, und sie führten Ausschaffungen von Flüchtlingen durch; zudem konnten die Kantone, was den Aufenthalt der Flüchtlinge anging, eigene Vorschriften erlassen. Der Machtverlust der Kantone war nur zum Teil auf die Zentralisierungsbemühungen des Bundes zurückzuführen; er lag auch darin begründet, dass die Kantone unfähig waren, sich auf eine gemeinsame Politik zu verständigen. Ausdruck davon war etwa die Tatsache, dass einige besonders restriktive Kantone seit dem «Anschluss» Österreichs ihre Flüchtlinge systematisch in andere Kantone absoben. 1942 schliesslich weigerte sich die Mehrheit, eine grössere Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen, und die Bereitschaft, die finanziellen Lasten unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen gerecht zu verteilen, war so gering, dass der Bundesrat seine entsprechenden Vorschläge zurückzog und mit dem Beschluss vom März 1943 einerseits sämtliche Kompetenzen zentralisierte, andererseits aber auch die Kantone von jeglichen finanziellen Verpflichtungen befreite.

Inwiefern waren also auch die Kantone für die nationale Flüchtlingspolitik mitverantwortlich? Über die unterschiedlichen Ansichten der einzelnen kantonalen Behörden und über den Druck, den die Mehrheit der Kantone auf das EJPD hinsichtlich einer restriktiven Politik ausübte, geben die Protokolle der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren eindrücklich Auskunft. Zwar nahmen die Kantone oft erst Stellung, nachdem die Bundesentscheide bereits gefällt waren; sie bestätigten jedoch in aller Regel die Politik des Bundes, was sich wiederum auf das weitere Verhalten des Bundes auswirkte. So signalisierten die Kantone im Vorfeld der Grenzschliessung vom 18. August 1938 ihre Zustimmung; nach der Grenzschliessung vom 13. August 1942 gaben sie bekannt, diese Massnahme trage den gegenwärtigen und künftigen Möglichkeiten der Schweiz Rechnung.¹⁰⁰ Von kantonalen Behörden gab es, auch wenn es immer wieder zu Span-

nungen zwischen einzelnen Kantonshauptstädten und dem Bund kam, keine prinzipielle Opposition gegen die Politik des EJPD, im Gegenteil: abgesehen von einigen Ausnahmen, und zwar vorwiegend von Grenzkantonen, zeigten sehr viele Kantone überhaupt kein Verständnis für die ausserordentliche Situation.¹⁰¹ Angesichts der Tonlage innerhalb der Polizeidirektorenkonferenz hätte eine von der Mehrheit der Kantone bestimmte Flüchtlingspolitik noch restriktiver ausfallen können. Wie weit die Vorschläge kantonaler Stellen gehen konnten, zeigt das Beispiel von Aloys Bonzon: Der Departementssekretär des Waadtländer Justizdepartements befürchtete, es könne zwischen Juden und Christen zu sexuellen Kontakten kommen, und schlug 1943 vor, die Zivilinternierten mit einem Aufnäher auf den Kleidern speziell zu kennzeichnen. Rothmund wandte dagegen ein, «dass es für die Schweiz nicht statthaft wäre, dem Beispiel anderer Staaten zu folgen».¹⁰²

Die Wirtschaft

Ob und in welcher Weise die schweizerische Wirtschaft, also einzelne Unternehmens- und Branchenverbände sowie die Gewerkschaften, auf die generelle Ausrichtung der Flüchtlingspolitik Einfluss nahmen, ist noch kaum untersucht. Belegt sind selbstverständlich zahlreiche Einzelinterventionen, etwa der oben erwähnte, mit arbeitsmarktpolitischen Überlegungen begründete Vorstoss von gewerkschaftlicher Seite gegen die Aufnahme italienischer Flüchtlinge im Jahre 1943. Umgekehrt sah das halbstaatliche Neuenburger Office de recherches des industries nouvelles 1939 in der Aufnahme von Flüchtlingen eine Chance: «Aufgrund der in verschiedenen Ländern alltäglichen politischen und religiösen Verfolgungen erhielten wir zahlreiche Gesuche von Industriellen, die ihre Unternehmen aufgeben und aus ihrem Land fliehen mussten. Wir sahen darin eine einmalige Gelegenheit für die Schweiz, neue Industrien anzusiedeln». Das Neuenburger Amt erinnerte daran, dass die hugenottischen Flüchtlinge ebenfalls einen grossen Beitrag zum Wirtschaftsaufschwung der Schweiz geleistet hätten, und übernahm damit die Argumentation des sankt-gallischen Amtes für industrielle Diversifikation, welches seinerseits die Rolle der italienischen Flüchtlinge beim Aufschwung der Textilindustrie unterstrichen hatte.¹⁰³ Hier wurden wirtschaftliche Nützlichkeitsüberlegungen ins Feld geführt, die nur einen kleinen Teil der Flüchtlinge betrafen, und es ist zu vermuten, dass Interventionen von Seiten der Wirtschaft zumeist eher partikulare Interessen verfolgten, als dass sie die konzeptuellen Leitlinien der Flüchtlingspolitik allgemein zu prägen versuchten.

Auf häufige Eingaben von Schweizer Geschäftsleuten bei den Behörden in Einzelfällen lassen sowohl die genehmigten als auch die abgelehnten Gesuche schliessen. Beispielsweise denunzierte ein Zürcher Geschäftsmann im Oktober

1938 einen jüdischen Flüchtling aus Österreich. Dieser habe während seines Aufenthaltes in der Schweiz Geschäftskontakte gepflegt, obwohl ihm jegliche Erwerbstätigkeit untersagt gewesen sei. Nun versuche der Flüchtling, mittels Empfehlungsschreiben von Schweizer Geschäftsleuten ein Einreisevisum zu erlangen. Seine Anwesenheit in der Schweiz sei aber «absolut nicht erwünscht», da die Konkurrenz unter den einheimischen Unternehmen gross genug sei.¹⁰⁴ Andererseits erhielten die Behörden auch individuelle Einreisegesuche, die von höchsten Wirtschaftsführern der Schweiz unterstützt wurden – sei es, weil sie sich von der Anstellung hochqualifizierter Fachleute einen Nutzen für ihr Unternehmen versprochen, sei es, dass sie Geschäftspartnern, mit denen sie seit langem Kontakte pflegten und unter Umständen befreundet waren, helfen wollten. Derartige Gesuche waren öfters erfolgreich; die meisten Flüchtlinge aber verfügten nicht über Verbindungen zur Schweizer Geschäftswelt, die ihre Aufnahmechancen verbessert hätten. Verallgemeinernde Aussagen über das Mass der Mitverantwortung der schweizerischen Wirtschaft in der Flüchtlingspolitik sind also kaum möglich. Sicher ist, dass es von dieser Seite keine prinzipielle Opposition gegen die Politik der Behörden gab, weshalb angenommen werden kann, dass die Politik weitgehend mitgetragen wurde. Von einer generellen Mitverantwortung der Wirtschaft kann mangels Kompetenzen und wegen unterschiedlicher Interessen jedoch schwerlich gesprochen werden.

Die Kirchen

Die Kirchen und ihre Repräsentanten nahmen in der Flüchtlingsfrage keine einheitliche Haltung ein. Konfessionelle Unterschiede, Funktionsunterschiede in den Hierarchien (Bund, Kantone, Bistümer, einzelne Pfarreien) sowie individuelle Einstellungen bestimmten die Haltung, die sich im Laufe der Zeit wandelte.¹⁰⁵

Die Versuche der Kirchen, die Flüchtlingspolitik des Bundes und der Kantone mitzugestalten, hielten sich in engen Grenzen. Man akzeptierte das offizielle Transitprinzip, zum Teil sprach man sich sogar explizit dafür aus.¹⁰⁶ Kritisiert wurde dagegen das Erwerbsverbot, zumal es die Unterhaltsproblematik verschärfte. Zu Interventionen gegen die Rückweisungen kam es von protestantischer Seite im Oktober 1939 und im August 1942. 1939 war es der reformierte Zürcher Kirchenrat, der die Zurückweisungen jüdischer Flüchtlinge verurteilte und dafür von Robert Briner, dem Zürcher Polizeidirektor und Präsidenten der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, scharf kritisiert wurde. 1942 forderte Alphons Koechlin, der Präsident des Reformierten Kirchenbundes, sowohl im persönlichen Gespräch als auch schriftlich, in einem persönlichen Schreiben wie in einem Communiqué, die Behörden zu einer lockeren Handhabung der restriktiven Bestimmungen auf; das Genfer Blatt

«Vie Protestante» bezichtigte ihn dafür der Begünstigung jüdischer Flüchtlinge und der Förderung der Kriminalität in der Schweiz.¹⁰⁷ An der «Landsgemeinde» der «Jungen Kirche» vom 30. August 1942, an der Bundesrat von Steiger das Bild der Schweiz als eines vollen Rettungsboots prägte, übten Oberrichter Max Wolff, Präsident der reformierten Zürcher Synode, und der in Basel tätige Pfarrer Walter Lüthi scharfe und persönliche Kritik an der bundesrätlichen Flüchtlingspolitik.¹⁰⁸ Auch der reformierte Flüchtlingspfarrer Paul Vogt und Gertrud Kurz-Hohl, die Leiterin des Christlichen Friedensdienstes, versuchten mehrfach, auf die Politik der Behörden Einfluss zu nehmen. Beispielsweise reiste Gertrud Kurz am 23. August 1942 eigens an Bundesrat von Steigers Ferienort. Und Paul Vogt schlug dem Gesamtbundesrat im Juli 1944 konkrete Massnahmen zur Rettung von 10 000 Juden aus Ungarn vor. Der Bundesrat erwiderte, man habe der Anregung die «nötige Aufmerksamkeit» geschenkt, müsse aber auf die Armee Rücksicht nehmen: «Die vielen Ausländer sind für die Massnahmen unserer Landesverteidigung, wie Sie übrigens wissen, eine schwere Belastung und ein tägliches Hindernis. Die Unterbringungsmöglichkeiten werden immer schwieriger.»¹⁰⁹ Die geschilderten Vorstösse auf politischer Ebene erfolgten zwar von Einzelpersonen; dazu gehörten jedoch auch höchste Repräsentanten der reformierten Kirche. Von katholischer Seite, etwa den Bischöfen, sind solche Initiativen zugunsten der Flüchtlinge nicht bekannt. Das Episkopat hat nicht zuletzt aus betonter Staatstreue die offizielle Flüchtlingspolitik nie kritisiert und zum Teil sogar explizit gutgeheissen. Bischof Marius Besson erklärte im Oktober 1942, «unsere Behörden haben recht, wenn sie nicht wahllos eine Politik der offenen Tür verfolgen und alle Massnahmen ergreifen, die das Wohl des Landes erfordert». Gleichzeitig konnte er, und dies zeigt die ganze Widersprüchlichkeit der eingenommenen Haltung, die Gläubigen dazu auffordern, die «Menge von äusserst sympathischen Flüchtlingen» mit der traditionell «grosszügigen Gastfreundschaft» aufzunehmen.¹¹⁰ Der Luzerner Moralthologe Alois Schenker, der zugleich Präsident der Flüchtlingskommission der Caritas war, bildete eine der seltenen Ausnahmen. Im Oktober 1942 kritisierte er die Haltung der Nationalratsmehrheit und indirekt auch Bundesrat von Steiger scharf, indem er die Meinung, 9000 Emigranten seien das Maximum, als «nicht rühmend» bezeichnete und erklärte, die Schweiz könne damit vor der Geschichte nicht bestehen.¹¹¹

Die Hauptleistung der Kirchen bestand in der materiellen und seelsorgerischen Unterstützung der Asylsuchenden durch ihre Hilfswerke. Diesbezüglich mussten die Kirchen die Erwartungen der Behörden erfüllen, die Rothmund im März 1940 den Mitgliedern des Kirchlichen Hilfskomitees gegenüber wie folgt umschrieb: «Der Bund käme ins Uferlose, wenn er mit Unterstützungen anfin-
ge. Für den Unterhalt der neu verarmten Flüchtlinge müssen die Leute behaf-

tet werden, die sie hereingeholt haben.»¹¹² Zudem bemühten sich die Hilfswerke, für ihre Glaubensgenossen Fluchtplätze in Übersee zu finden. Die enttäuschenden Resultate dieser von katholischer Seite insbesondere im katholischen Südamerika unternommenen Versuche zeigen, wie ungleich schwieriger und hoffnungslos analoge Bemühungen für jüdische Flüchtlinge gewesen sein müssen.

Die kirchliche Unterstützung kam zunächst ausschliesslich den Angehörigen des gleichen Glaubens zugute. So praktizierte beispielsweise die Waadtländer Nationalkirche gegenüber Juden eine vom antisemitischen Klima geprägte Zurückhaltung, errichtete aber 1939 als erste Kirche der Schweiz eine Organisation für reformierte Flüchtlinge.¹¹³ Caritas unterschied 1940 bei der Registrierung zwischen «arischen», «halbarischen» und «nichtarischen» Flüchtlingen.¹¹⁴ 1942 ging die protestantische Kirche dazu über, auch jüdische Flüchtlinge zu unterstützen; die Kirchgemeinden steuerten den «Flüchtlingsbatzen» bei. Die katholische Flüchtlingshilfe beschränkte ihre Unterstützung auf ihre Glaubensangehörigen, sie musste dabei aber wegen des stets präsenten Vorwurfs, die «Eigenen» (schweizerischen Katholiken) zu vernachlässigen und «Fremde» (nichtschweizerische Katholiken) zu unterstützen, vorsichtig vorgehen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl die Landeskirchen wie auch zahlreiche konfessionelle Milieus bei der Unterstützung und Hilfe für die Flüchtlinge stark engagiert waren, wobei sie, ausgehend vom Prinzip der Hilfe für die eigene Gruppe, die jüdischen Flüchtlinge allerdings erst im Laufe der Zeit in ihr Engagement einbezogen. Den Spielraum, politisch zu intervenieren, den die Kirche als Institution aufgrund ihrer gesellschaftlichen Bedeutung gehabt hätte, nutzte die katholische Kirche gar nicht und die reformierte Seite nur in Form von Einzelinterventionen zugunsten der jüdischen Flüchtlinge. Ein unter der Leitung von Paul Vogt erarbeitetes Thesenpapier, das 1943 die bisherigen Erfahrungen zusammentrug und Leitlinien für die künftige Flüchtlingsarbeit formulierte, betonte in der Einleitung die Verantwortung der Kirche Christi und hielt fest: «Sie erkennen die Versäumnisse der Christenheit auf diesem Gebiet und bekennen ihre eigene Schuld.» Dem Vorstand des Kirchenbundes aber gingen manche Formulierungen von Vogts Papier zu weit.¹¹⁵

Die Hilfswerke

In der Schweiz gab es zahlreiche Organisationen, die sich für die Verfolgten des NS-Regimes einsetzten. Für die international tätigen Organisationen und Hilfswerke war die Stadt Genf von besonderer Bedeutung, da hier die Informationskanäle zusammenliefen. Neben dem IKRK und dem Ökumenischen Rat der Kirchen ist vor allem das Relief Committee for Jewish War Victims

(RELICO) zu nennen, das mit dem von Gerhart M. Riegner repräsentierten World Jewish Congress (WJC) verbunden war. Das Relief Committee organisierte den Versand von Nahrungsmitteln, Kleidern und Medikamenten an die jüdische Bevölkerung im besetzten Polen und in den Internierungslagern in Südfrankreich. Nach der Besetzung der Freien Zone in Frankreich im November 1942 zogen sich mehrere internationale Hilfswerke nach Genf zurück, womit die Stadt zum eigentlichen Zentrum der Hilfswerke wurde. Vertreten waren hier unter anderem auch der Young Men's Christian Association (YMCA), der sich um Kriegsgefangene und Lagerinsassen kümmerte; die christlichen Hilfswerke Unitarian Service Committee und American Friends Service Committee sowie die – um 1900 als jüdische Hilfswerke in St. Petersburg gegründeten – Organisationen ORT (Organisation, Reconstruction et Travail) und OSE (Œuvre de secours aux enfants). In der Schweiz führte die ORT Bildungsprogramme für die Flüchtlinge im Hinblick auf die Nachkriegszeit durch. Das OSE unterhielt Fluchtrouten von Frankreich in die Schweiz, führte Kinderheime in der französischen Schweiz und betreute überlebende Kinder aus dem Konzentrationslager Buchenwald. Auf die Flüchtlingspolitik der Schweiz hatten die internationalen Hilfswerke kaum Einfluss, auch wenn es Marc Boegner, dem Präsidenten der Fédération des Eglises protestantes de France und Mitglied des Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), im Herbst 1942 gelang, das EJPD zur Aufnahme ausgewählter Personen, die auf Listen sogenannter «Non-Refoulables» verzeichnet waren, zu bewegen.

Die privaten Schweizer Hilfswerke hatten in der Flüchtlingspolitik keine Entscheidungskompetenzen. Sie konnten jedoch bei der Gestaltung des Aufenthaltes der Flüchtlinge insofern Einfluss nehmen, als sie – bis 1940 vollumfänglich, später immer noch in ganz beträchtlichem Masse – für die Fürsorge und finanzielle Unterstützung von Emigranten und Flüchtlingen zuständig waren und ihnen bei der Suche nach einem Aufnahmeland halfen. Ausserdem intervenierten sie oftmals bei den Behörden zugunsten der Flüchtlinge: In grundsätzlichen Fragen waren sie meist erfolglos; in Einzelfällen jedoch gelang es ihren Vertretern, die Behörden zu einer Aufnahme von Flüchtlingen zu bewegen.

Die zahlreichen Organisationen unterschieden sich hinsichtlich ihrer Ziele, ihrer Beziehungen zur Schweiz und zum Ausland sowie der Anzahl und der politischen, sozialen und religiösen Zusammensetzung ihrer Mitglieder. Viele von ihnen waren unmittelbar nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten entstanden: Da sich die Verfolgung in erster Linie gegen Mitglieder und Sympathisanten der linken Parteien und gegen Juden richtete, schufen die Linke und die jüdischen Gemeinden in der Schweiz neue Strukturen für die Flüchtlingshilfe. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schwei-

zerische Gewerkschaftsbund schufen im März 1933 die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) mit dem Zweck, die Sozialdemokraten und Gewerkschaftsmitglieder Deutschlands zu unterstützen. Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) gründete im selben Jahr ein Komitee für jüdische Flüchtlinge aus Deutschland. Ab 1934 übernahm der Verband Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen (VSIA, später VSJF)¹¹⁶ die gesamte Organisation der Hilfe für jüdische Flüchtlinge; er trug in der Folge die Hauptlast der privaten Flüchtlingshilfe. Diese beruhte auf dem Prinzip der Solidarität innerhalb einer Gruppe, das heisst, jedes Hilfswerk unterstützte die ihm nahestehenden Flüchtlinge. Dies ging so weit, dass beispielsweise die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund die Frage debattierten, ob die Partei auch verfolgte Gewerkschafter unterstützen sollte (und umgekehrt), oder gar, ob innerhalb des Gewerkschaftsbundes die einzelnen Gewerkschaften (z.B. die Eisenbahner) auch hilfsbedürftige Gewerkschafter anderer Berufszweige unterstützen sollten.¹¹⁷ Schliesslich stellten verschiedene Hilfswerke Kinder ins Zentrum ihres Engagements.

Im Juni 1936 schlossen sich die wichtigsten Hilfswerke zur Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF) zusammen, um ihre Kräfte zu bündeln und ihr Auftreten gegenüber den Behörden zu koordinieren. Im November 1936 unterzeichneten sie nach zähen Verhandlungen mit Rothmund eine Vereinbarung, die ihre Zusammenarbeit mit der Polizei festschrieb. Sie verpflichteten sich, jede neue Einreise zu melden und die Flüchtlinge darüber zu informieren, dass sie weder ein Recht auf Arbeit noch auf einen längeren Aufenthalt in der Schweiz hätten. Der Bund war im Gegenzug bereit, der Zentralstelle jährlich 20 000 Franken für die Weiterreise der Flüchtlinge zu überweisen. Diese Vereinbarung erschien 1936 noch als durchführbar. Im Zuge der Radikalisierung der deutschen Verfolgungs- und Vernichtungspolitik gerieten die Hilfswerke jedoch mit den Behörden in einen sich verschärfenden Konflikt, der durch die Grenzschiessung im August 1942 seinen Höhepunkt erreichte.

Kann angesichts der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Hilfswerken von einer Mitverantwortung der Hilfswerke für die restriktive Flüchtlingspolitik gesprochen werden? Die Hilfswerke waren mit Sicherheit ein Korrektiv in Richtung einer offeneren Flüchtlingspolitik. Es lassen sich zwar des öfteren Stellungnahmen aus Hilfswerkskreisen finden, die aus heutiger Sicht wegen ihrer Behördennähe als problematisch erscheinen. Eine historische Interpretation muss allerdings zwei Dinge berücksichtigen. Erstens war der Spielraum für eine offen oppositionelle Flüchtlingshilfe angesichts des gesellschaftspolitischen Zusammenschlusses in der zweiten Hälfte der dreissiger Jahre gering. Einzig die Kommunisten verfolgten eine – allerdings undemokratische und zunehmend von Moskau gelenkte – Opposition. Ihre 1940 (zusammen mit der

Partei) verbotene Organisation Rote Hilfe weigerte sich denn auch, illegale Flüchtlinge den Bundesbehörden zu melden, was einer der Gründe war, weshalb die Rote Hilfe in der 1936 gegründeten Zentralstelle für Flüchtlingshilfe nicht vertreten war. Zweitens bestand vielfach ein enger Zusammenhang zwischen den Hilfswerken und der politischen Elite, welche die private Wohltätigkeit zu ihren Aufgaben zählte. Dies gilt nicht nur für das IKRK, wo – wie bereits geschildert – der Bundesrat höchstpersönlich Einsitz hatte, sondern auch für die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und die vorwiegend von bürgerlichen Kreisen getragenen Hilfswerke. Ein bekanntes Beispiel dafür ist die Doppelrolle Robert Briners, der gleichzeitig Vorsteher des Zürcher Polizeidepartements und Präsident der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe war. An der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren vom 17. August 1938 fragte er: «Können wir unsere Grenzen nicht besser verschliessen? Die Entfernung der Flüchtlinge ist schwieriger als ihre Fernhaltung.»¹¹⁸ Auch an der Polizeidirektorenkonferenz vom 28. August 1942 vertrat er die Ansicht, die Grenzen seien strikt zu schliessen, während er immerhin erklärte, sein Kanton sei bereit, für die anwesenden Flüchtlinge Arbeitslager zu errichten und zu finanzieren sowie Familien zu suchen, die jüdische Flüchtlinge aufnehmen wollten. Bundesrat von Steiger beauftragte Briner, die Hilfswerke über die Ergebnisse der Konferenz zu informieren.¹¹⁹ Einen Monat später erklärte Briner gegenüber den Polizeidirektoren:

«In der Lösung der Flüchtlingsfrage müssen beide ‹Lager› einander volles Verständnis entgegenbringen, da die sehr schwierige Aufgabe nur gemeinsam gelöst werden kann. Um eine solche Zusammenarbeit zu erleichtern, hat der Sprechende auch die Leitung der Zentralstelle übernommen.»¹²⁰

Die Hilfswerke waren also zugleich politische Partner der Behörden, die bei der Lösung zahlreicher Aufgaben in der Flüchtlingspolitik gebraucht wurden und sich in aller Regel kooperativ zeigten. Ihr Zusammenschluss trug einerseits zu ihrer Stärkung und einer Verbesserung des Informationsflusses zwischen Behörden und Hilfswerken bei; andererseits führte er auch zur Mässigung ihrer Politik, wobei die Behördenvertreter in den Hilfswerken eine wichtige Rolle spielten. Deutlich wurde dies etwa im März 1943, als der Verband schweizerischer jüdischer Flüchtlingshilfen erneut gegen die Weigerung des EJPD protestierte, die Rassenverfolgung als Grund für die Asylgewährung anzuerkennen. Briner erklärte sich zwar einverstanden, zugunsten der jüdischen Flüchtlinge beim EJPD zu intervenieren; gleichzeitig drohte er jedoch mit seinem Rücktritt, falls die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe von den Behörden die Einstellung der Rückweisungen an der Grenze fordern sollte. In der folgenden Abstimmung

schlossen sich die Hilfswerke mit 22 gegen 2 Stimmen Briners Standpunkt an, so dass der VSJF alleine dastand.¹²¹ Die Hilfswerke akzeptierten also die von den Behörden gesetzten Rahmenbedingungen als rechtliche Grundlage ihrer Arbeit. Sie hätten in manchem Fall zwar mutiger auftreten und sich entschiedener für die jüdischen Flüchtlinge einsetzen können, doch deswegen kann schwerlich von einer Mitverantwortung für die damalige Politik die Rede sein.

Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund

Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) gehörte zusammen mit dem Verband Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen insofern zu den zentralen Akteuren, als er die jüdischen Flüchtlinge unterstützte, die Hauptlast der privaten Flüchtlingshilfe trug und für die Behörden in Fragen, welche die jüdischen Flüchtlinge betrafen, der offizielle Ansprechpartner war. Aus Sicht der Behörden repräsentierte er die rund 19 000 in der Schweiz lebenden Juden, von denen allerdings nur die Hälfte die schweizerische Staatsangehörigkeit besaßen.

Nach der Publikation des Flüchtlingsberichtes im Dezember 1999 wurde mit Hilfe einzelner, aus dem Zusammenhang gerissener Zitate versucht, den SIG für die restriktive Flüchtlingspolitik mitverantwortlich zu machen.¹²² Im folgenden wird die Haltung des SIG gegenüber der Politik der Behörden dargestellt. Dabei stehen drei Aspekte im Vordergrund.¹²³

Erstens verteidigte der SIG die seit der Emanzipation erreichte Rechtsstellung, die man zugunsten einer partikularen Moral, wie sie Antisemitismus und Nationalsozialismus verkörperten, in Frage gestellt sah. Diese Einstellung war durch die Erfahrungen scharfer Abwehrkämpfe des SIG während der Jahre vor Kriegsausbruch, etwa durch den Berner Prozess um die Schmähschrift «Die Protokolle der Weisen von Zion», geprägt worden. Für eine wirksame Abwehr von Antisemitismus und Rassismus fehlten damals Rechtsgrundlagen. Sorge bereiteten dem SIG zudem der Beschluss des Bundesrates vom 4. Oktober 1938 sowie verwaltungsrechtliche Massnahmen gegenüber Flüchtlingen, die geeignet waren, die Rechtsstellung der Juden auch im Innern der Schweiz grundsätzlich zu berühren. Im Juni 1938 weigerten sich die Behörden, zugunsten von Schweizer Juden in NS-Deutschland zu intervenieren, wobei der SIG darauf hingewiesen wurde, dass die Bundesverfassung von 1848 keine Gleichberechtigung der Juden gekannt habe.¹²⁴ Als der Bundesrat 1941 offiziell den Rechtsschutz der jüdischen Schweizerbürger in Frankreich preisgab, legte der SIG mit einem juristischen Gutachten Protest ein, welches sich argumentativ auf die Emanzipation von 1866 und auf den bilateralen Niederlassungsvertrag von 1882 stützte. Insgesamt gab der SIG zu erkennen, dass er universale Rechtsgrundsätze, insbesondere den Grundsatz der Gleichheit, für unantastbar hielt.

Zweitens versuchte der SIG seine inneren Kräfte zu sammeln. Dieses Bemühen bestand nicht allein darin, mit finanziellen Sammelaktionen für notleidende Juden im Ausland und später für die Flüchtlinge im eigenen Land zu wirken. Der SIG war sich bewusst, dass er in hohem Masse von den Behörden sowie vom Verständnis nichtjüdischer Verbände, die seit 1936 in der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF) zusammengeschlossen waren, abhing, wenn er sein humanitäres Engagement erfüllen wollte. In politischer Hinsicht wollte er sich nicht dem Verdacht aussetzen, gegenüber dem eigenen Staat illoyal zu handeln, und neigte dazu, mit den Behörden zu kooperieren, um zugunsten der Flüchtlinge handeln zu können. Aus denselben Gründen bemühte sich der SIG auch um Geschlossenheit und Disziplin, nicht zuletzt aus Furcht, schnell zum Opfer von juden- und flüchtlingsfeindlichen Äusserungen zu werden. Dabei gab es, sozial- und herkunftsbedingt, aber auch aufgrund religiöser und politischer Differenzen, zahlreiche Gegensätze. Dies zeigte sich etwa an den unterschiedlichen Haltungen von Schweizer Juden gegenüber der Zuwanderung ausländischer Juden, zumal angesichts des zunehmenden Antisemitismus und der behördlichen Abwehr gegenüber ausländischen Juden manche um ihre Position als Staatsbürger fürchteten. Auch im Hinblick auf die Folgen der Auswanderung von jüdischen Schweizern sowie bezüglich der schon lange im Land niedergelassenen Juden wurden unterschiedliche Positionen vertreten. Schliesslich waren die nach aussen gesetzten Regeln des Goodwill, der Kooperation und der Disziplin innerhalb des SIG nicht unumstritten.¹²⁵

Drittens setzten die Schweizer Juden in der Flüchtlingspolitik die Priorität auf den Transit, denn die Schweiz erschien ab 1938 als geeignet, den im NS-Machtbereich Notleidenden Hilfe und Rettung zukommen zu lassen. Der SIG ging davon aus, dass die der Verfolgung Entronnenen in Übersee am sichersten seien und für Juden in Europa wenig Zukunftsaussichten beständen. Deshalb suchten der SIG und VSJF seit 1938 eine enge Kooperation mit britisch-jüdischen und amerikanisch-jüdischen Hilfswerken, um die von den Behörden aufgebürdeten Aufgaben zu bewältigen und für die Flüchtlinge Perspektiven in neuen Zielländern zu schaffen. In deren Gemeinden formierten sich 1938 und 1940 Hilfskomitees für verfolgte Juden im Ausland. Von der Schweiz aus agierten im Verlaufe der Kriegsjahre mehrere jüdische Hilfswerke, welche den Verfolgten im NS-Herrschaftsgebiet Hilfe boten, aber auch im Lande selbst Initiativen ergriffen. In dem für die Finanzierung massgebenden American Jewish Joint Distribution Committee (AJJDC) war die Schweiz seit 1940 mit dem SIG-Präsidenten Saly Mayer vertreten, der, nach seinem Rücktritt als SIG-Präsident, ab Frühjahr 1943 offiziell als Europa-Koordinator des AJJDC zugunsten der Notleidenden im NS-Herrschaftsgebiet wirkte.

Der SIG und die Schweizer Juden setzten sich gegenüber den Behörden auf

unterschiedlichen Wegen für die Aufnahme, den Verbleib und die Unterbringung der von einem strikten Erwerbsverbot belegten Flüchtlinge im Lande ein. Angesichts des Aggressionspotentials des NS-Staates hielt sich der SIG ab 1938 zusehends mit öffentlichen Stellungnahmen zurück und trug seine Anliegen gegenüber den Behörden mündlich vor. Als 1941 die Vertreibung der Juden in ihre Vernichtung umschlug, erwies sich die bislang für die Flüchtlinge günstige Diskretion des SIG als wirkungslos. Ab Frühjahr 1942 stand für den SIG nicht mehr die Hilfe zur Unterbringung und Weiterwanderung im Vordergrund, sondern zunehmend die Rettung von an Leib und Leben bedrohten Menschen. Seit August 1942 war die Beziehung des SIG zu den Behörden ernsthaft in Frage gestellt. Dies bestärkte einzelne jüdische Repräsentanten in ihrer Bereitschaft, klandestine Hilfsaktionen zu betreiben oder zu unterstützen. Im März 1943 protestierte der VSJF erneut gegen die Weigerung des EJPD, die Rassenverfolgung genauso wie die politische Verfolgung als Asylgewährungsgrund anzuerkennen, musste aber feststellen, dass sich die in der SZF zusammengeschlossenen Hilfswerke nicht hinter seine Forderung stellen wollten. Ab 1944 setzte sich der SIG für ein umfassendes Dauerasyl für NS-Opfer in der Schweiz ein, drang aber erst 1947 und nur partiell durch.

Angesichts dieser Sachverhalte ist es unangemessen, die bis 1942 bestehende Kooperation des SIG mit den Behörden zu einer Mitverantwortung für die damalige Flüchtlingspolitik umzudeuten. Berücksichtigt man, dass die rechtliche und politische Stellung der Juden in der Schweiz keineswegs als unantastbar erschien, so war der Spielraum des SIG und des VSJF noch geringer als derjenige der – generell um Kooperation bemühten – Hilfswerke. Festzuhalten bleibt, dass der SIG von allen gesellschaftlichen Kräften 1942/43 am deutlichsten, aber erfolglos eine grundlegende Abkehr von den bisher geltenden Prinzipien der Flüchtlingspolitik forderte.

Die Bevölkerung

Die Rolle und Einstellung der Bevölkerung insgesamt lässt sich heute kaum mehr zuverlässig einschätzen. Allerdings sprechen die jahrelange finanzielle Unterstützung der Hilfswerke, die Fluchthilfe an der Grenze sowie die Bereitschaft, sich in Hilfsaktionen wie der Beherbergung von Kindern oder der von Pfarrer Paul Vogt initiierten Freiplatzaktion zu engagieren, doch sehr dafür, dass in einem Teil der Bevölkerung eine ganz beachtliche Hilfsbereitschaft bestand. Von Interesse ist schliesslich, wie die Bevölkerung von den Behörden wahrgenommen wurde. Das EJPD etwa vertrat regelmässig die Ansicht, die Aufnahme jüdischer Flüchtlinge stärke den Antisemitismus. Bekanntlich verbrämte Rothmund den behördlichen Antisemitismus mit dem Argument, die Fernhaltung jüdischer Emigranten und Flüchtlinge schütze die Schweiz und

auch die Schweizer Juden vor einem «des Landes unwürdigen» Antisemitismus. Demgegenüber erklärte Robert Briner Ende August 1942: «Die Gefahr des Antisemitismus liegt nicht vor. Unser Volk ist immun.»¹²⁶ Diese widersprüchlichen Aussagen von Behördenvertretern beziehen sich beide auf den Antisemitismus in Deutschland: «Immunität» setzt «Ansteckung» von aussen voraus; der «für die Schweiz unwürdige» Antisemitismus ist ein ausländischer. Nun waren (anders als hier suggeriert) antisemitische Vorurteile und christlich geprägte Judenfeindschaft auch in der Schweizer Bevölkerung allgemein üblich. Zu bezweifeln ist jedoch, dass die grosszügige Aufnahme von an Leib und Leben bedrohten jüdischen Flüchtlingen eine von der Bevölkerung getragene antisemitische Bewegung, geschweige denn einen virulenten «Erlösungs-antisemitismus» nationalsozialistischer Prägung zur Folge gehabt hätte. Deutlich ist, dass die Behörden sich in ihrer Politik durch die Bevölkerung beziehungsweise durch jenen Teil der Bevölkerung, der sich politisch artikuliert, im Sommer 1942 verunsichern liessen. Bundesrat von Steiger blieb nicht unbeeindruckt von den Manifestationen gegen die Grenzschliessung; jedenfalls setzte er diese an der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren als Argument gegen die ablehnende Haltung gewisser Kantone ein:

«Die Kantone, die heute sagen, sie könnten nicht mithelfen, müssen sich überlegen, ob sie nicht mitmachen können. Sie können nicht abseits stehen, wenn sich die ganze Schweiz aufnahmefähig erklärt.»¹²⁷

Denjenigen, die sich auf die Tradition des Asylrechts beriefen, entgegneten die Behörden, dass eine realistische Haltung die Verweigerung des Asyls rechtfertige. Die Aufgabe der Bundesbehörden, so erklärte das EPD,

«erweist sich um so heikler, als die öffentliche Meinung in der Schweiz, ungeachtet der politischen oder sozialen Unterschiede, sich in oftmals leidenschaftlichem Ton zugunsten einer weitergehenden und grosszügigen Gewährung des Asylrechts ausspricht».¹²⁸

Selbstverständlich unterlag die öffentliche Meinung Schwankungen; so kam es insbesondere in den letzten eineinhalb Kriegsjahren zu Spannungen zwischen Einheimischen und – militärischen wie zivilen – Flüchtlingen. Es ist auch fraglich, ob der im Herbst 1942 geäusserte Protest die Meinung der Bevölkerung wiedergab oder ob sich die Mehrheit angesichts zahlreicher anderer Sorgen gegenüber den Flüchtlingen und ihrer Not nicht eher uninteressiert und passiv verhielt. Dennoch spricht wenig dagegen, dass die Bevölkerung eine offenere Politik mitgetragen hätte, wenn die politische Elite des Landes im

Herbst 1942 nicht versagt, sondern über die Bedrohung der Juden informiert und an die Solidarität der Menschen in der kriegsverschonten Schweiz appelliert hätte.

3.4 Finanzierung

Im Falle der Aufnahme von zivilen Flüchtlingen gab es keine völkerrechtliche Regelung, wer für die damit verbundenen Kosten aufkommen sollte. Im Gegensatz dazu bestimmte das Haager Abkommen von 1907, dass der neutrale Staat die Kosten für die Internierung von Militärpersonen übernehmen, von den jeweiligen Staaten nach dem Krieg jedoch dafür entschädigt werden sollte.¹²⁹ Damit erhielten finanzielle Fragen in der Politik gegenüber den Verfolgten des NS-Regimes eine grosse Bedeutung.

Grundsätzlich bestand in den dreissiger Jahren sowohl bei den Behörden als auch bei den Hilfswerken die Auffassung, dass die Finanzierung des Aufenthalts der Flüchtlinge eine private Angelegenheit und keine Sache des Staates sei. Die Flüchtlinge müssten soweit wie möglich für sich selber aufkommen; allenfalls notwendige finanzielle Unterstützung sollten die jeweiligen Solidaritätsgruppen für «ihre» Leute leisten. Nachdem die Verfolgung der jüdischen Bevölkerung im Jahre 1938 intensiviert worden war und Zehntausende von Menschen Österreich und Deutschland verlassen hatten, waren die finanziellen Mittel der schweizerischen Hilfswerke erschöpft. Der Bund hielt in dieser Situation an seiner Politik fest und gewährte weiterhin lediglich geringe Beiträge an die Ausreise von Flüchtlingen. Ab 1940 brachte die Internierung von Emigranten in Arbeitslagern eine gewisse Entlastung der Hilfswerke; substantielle Formen nahm das finanzielle Engagement des Bundes ab 1943 an, als Tausende von Flüchtlingen in Lagern und Heimen untergebracht wurden. Nach dem Krieg tätigte der Bund zugunsten der Flüchtlinge weiterhin beträchtliche Ausgaben. Über den gesamten Zeitraum von 1933 bis 1950 waren somit der Bund und die Hilfswerke – neben den Flüchtlingen selbst – die beiden wichtigsten Kostenträger der schweizerischen Flüchtlingspolitik.

Die Berechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtkosten, die durch die Aufnahme von zivilen Flüchtlingen entstanden, ist unseres Erachtens nicht möglich. In eine solche Rechnung müsste neben den direkten Unterstützungsleistungen für Nahrung, Unterkunft und medizinische Versorgung auch der volkswirtschaftliche Nutzen durch die anwesenden Flüchtlinge einbezogen werden: Die Arbeitsleistungen würden dazu gehören oder etwa die Ausgaben der Flüchtlinge für die Unterkunft in Pensionen und bei Privaten. Es fragt sich auch, ob die Ausgaben, die der Bund für die Überwachung der Flüchtlinge

tätigte, wirklich nötig waren und vollumfänglich in eine solche Rechnung mitbezogen werden sollen. Schliesslich sind auch die individuellen Unterstützungsleistungen von Privatpersonen, soweit sie nicht als Spenden an die Hilfswerke erfolgten und in deren Ausgaben enthalten sind, nicht mehr zu ermitteln. Deshalb werden im folgenden nicht die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten berechnet, sondern die Ausgaben der wichtigsten Kostenträger dargestellt.

Die Flüchtlinge trugen in dreifacher Weise zur Finanzierung ihres Aufenthalts bei: erstens durch private Ausgaben, zweitens durch die Abzüge, die von ihnen ab 1942 der Verwaltung durch das EJPD unterstellten Vermögenswerten vorgenommen wurden (siehe Kapitel 3.5), und drittens durch eine Sondersteuer für vermögende Emigranten, die sogenannte Solidaritätsabgabe. Letztere wurde mit dem Bundesbeschluss vom 18. März 1941 eingeführt. Die Möglichkeit, vermögende Emigranten zu grösseren Spenden zu bewegen, war innerhalb des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds bereits im Juni 1939 diskutiert worden, zumal sich die jüdischen Hilfswerke in einer prekären Finanzlage befanden. Die rechtliche Grundlage für die Vermögensabgabe war mit dem Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 geschaffen worden.

Amerikanische, niederländische und britische Flüchtlinge wurden nicht mit der Sondersteuer belegt, weil diese unter juristischen und aussenpolitischen Gesichtspunkten problematisch war: Sie drohte die in manchen Niederlassungsverträgen vereinbarte Gleichbehandlung von Ausländern und Schweizern zu verletzen.¹³⁰ Für die anderen Flüchtlinge erklärte Max Ruth, Adjunkt der Polizeiabteilung, die diskriminierende Steuererhebung im April 1941 als unbedenklich, weil sich die Herkunftsstaaten (z. B. Deutschland) wohl kaum für die Wahrung der Rechte ihrer geflohenen ehemaligen Staatsbürger einsetzen würden. Im November 1943 wurden neben den Emigranten auch die nach dem 1. August 1942 eingereisten Flüchtlinge der Vermögensabgabe unterstellt. Gegen die Veranlagung, die aufgrund der Angaben der Flüchtlinge bei ihrer Einreise und ihrer Einschätzung bei anderen Steuern vorgenommen wurde, reichten mindestens zwei Drittel der Betroffenen Rekurs ein. Die Eidgenössische Steuerverwaltung stellte fest:

«Vieles ist nicht mehr vorhanden, ist durch den Lebensunterhalt der grösstenteils nicht erwerbstätigen Flüchtlinge, durch Vorbereitung der Auswanderung, durch Opfer an Familienangehörige, Steuern usw. aufgebraucht.»¹³¹

Einige der deklarierten Vermögen hatten zudem gar nie bestanden, da die Flüchtlinge sich als wohlhabend darstellen mussten, um eine Einreisebewilli-

gung in die Schweiz zu erhalten. Bundesrat von Steiger empfahl, die auferlegte Abgabe nicht mit «Härte einzutreiben»; dort aber, wo es sich «um unanständiges Verhalten (wie z. B. auskneifendes Manöver) oder sonst um mangelnde Hilfsbereitschaft handelte», sei Strenge angebracht.¹³²

Insgesamt leisteten rund 500 Emigranten und Flüchtlinge, die über ein Vermögen von 20 000 Franken und mehr verfügten, die Solidaritätsabgabe, eine Vermögenssteuer, die im März 1941 vom Bund eingeführt wurde. Aus den Steuerlisten, die zwischen «Ariern» und «Nichtariern» unterschieden, geht hervor, dass die Beiträge jüdischer Emigranten höher waren als die an das jüdische Hilfswerk zurückgegebenen Mittel. Von den insgesamt 2,4 Mio. Franken, die bis 1946 in fünf Tranchen an die Hilfswerke verteilt wurden, gingen rund 1,5 Mio. an die jüdische Flüchtlingshilfe.

Die in der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zusammengeschlossenen Hilfswerke gaben von 1933 bis 1954 rund 102 Mio. Franken aus.¹³³ Davon entfielen 69 Mio. Franken auf den Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF). Das Hilfswerk für Emigrantenkinder wies 8 Mio. aus, das Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge 10,1 Mio., das katholische Hilfswerk Caritas 7,5 Mio. und das sozialdemokratische Schweizerische Arbeiterhilfswerk 2,2 Mio. Der restliche Betrag wurde von verschiedenen kleineren Hilfswerken getragen. Die Einnahmen der Hilfswerke stammten aus Sammlungen, aus den Beiträgen der Organisationen und Institutionen, denen sie angegliedert waren, sowie aus Beiträgen und Spenden von Mitgliedern und Sympathisanten. Die Hilfsgelder, über die der VSJF verfügte, stammten aus unterschiedlichen Quellen. Während gut 15% der Erträge von der jüdischen Bevölkerung in der Schweiz gespendet wurden, steuerten die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und weitere Organisationen rund 17% der Einnahmen des VSJF bei. Über die Hälfte der gesamten Einnahmen stammte vom AJJDC.¹³⁴ Der Bund unterstützte die jüdische Flüchtlingshilfe von 1933 bis 1950 mit einem Betrag von 6,4 Mio. Franken, was 10,5% der Einnahmen entsprach. Allerdings nahm der Beitrag der Behörden an den VSJF erst mit der Schaffung des Dauerasyls im Jahre 1947 substantielle Formen an. Bis 1947 hatte der Bund weniger als 2 Mio. Franken (die bis 1941 überdies nur für die Ausreise von Flüchtlingen verwendet werden durften) bezahlt.¹³⁵

Der Bund beteiligte sich anfänglich vor allem an der Finanzierung der Weiterreise der Flüchtlinge, bis 1950 mit insgesamt 1,8 Mio. Franken. Hinzu kamen die Beiträge an die Sekretariatskosten der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, bis 1954 insgesamt rund 373 000 Franken. Die Aufwendungen der Zentralleitung der Arbeitslager (ZL) sind nicht eindeutig auszumachen; man kann aber von 110 Mio. Franken Nettokosten ausgehen. Neben den zivil geführten Arbeitslagern erwuchsen dem Bund noch weitere Ausgaben: Für die den Arbeitslagern

und Flüchtlingsheimen vorgelagerten, von der Armee geführten Sammellager, Quarantänelager und Auffanglager, für die Ausgaben der Polizeiabteilung (bis 1950 gegen 30 Mio. Franken), schliesslich für Rückvergütungen an den Territorialdienst der Armee im Umfang von 11 Mio. Franken, Kosten für den Transit von Flüchtlingen durch die Schweiz (namentlich im Jahre 1945) von rund 1,7 Mio. Franken sowie die Kosten des Emigrantenbureaus und der Flüchtlingssektion des EJPD von 5 Mio. Franken.¹³⁶

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Ausgaben des Bundes für die Flüchtlingspolitik von 1939 bis 1945 zwischen 100 und 103 Mio. Franken betrugen; bis 1954 stiegen die Ausgaben – je nach Datenbasis – auf 136 Mio. bzw. 165,5 Mio. Franken. Bemerkenswert ist die massive Steigerung der Ausgaben des Bundes ab dem Jahr 1943. Die vor allem zuvor geltend gemachte Kostenfrage war im wesentlichen ein vorgeschobenes Argument zur Rechtfertigung anders motivierter Restriktionsabsichten.

Die Leistungen der Kantone waren höchst unterschiedlich und freiwillig, sie galten einzelnen Flüchtlingen oder Hilfswerken; eine Beteiligung an den gesamtschweizerischen Kosten des Bundes wurde mit grossem Mehr abgelehnt. Es dominierte auch nach 1942 die Meinung, dass die Flüchtlingshilfe Privatsache – oder allenfalls eine Angelegenheit des Bundes – sei. Symptomatisch war die Auffassung des Berner Regierungsrats Arnold Seematter, der sich im Februar 1943 gegen den grosszügigen Einsatz von Bundesgeldern aussprach: «Das Schweizervolk soll die Folgen seiner Grosszügigkeit selbst tragen.»¹³⁷ Für die Kantone wurde die Frage finanzieller Beiträge erst nach Kriegsende bei der Schaffung des Dauerasyls wieder aktuell, als sie – ebenso wie der Bund und die Hilfswerke – einen Drittel der Unterstützungsleistungen für die im Land verbliebenen Flüchtlinge übernehmen sollten.

3.5 Grenzübertritt und Aufenthalt

Am 22. August 1942 überschritt Eduard Gros gemeinsam mit Hubert und Paul Kan bei Genf die Grenze zur Schweiz. Kurz nach ihrer illegalen Einreise wurden die drei staatenlosen Juden von der Genfer Heerespolizei festgenommen, im Auto zu dem auf Schweizer Boden gelegenen deutschen Zollposten von La Plaine¹³⁸ gebracht und zu Fuss an die Grenze zum besetzten Frankreich geschickt. Als die Flüchtlinge die deutschen Grenzpolizisten erblickten, sprangen sie in die Rhone und schwammen zurück ans Schweizer Ufer. Dort flehten sie verzweifelt um Asyl. Ohne Erfolg. Einer versuchte, sich die Schlagadern zu öffnen. Seinem Suizidversuch zuvorkommend, schleppten Schweizer Grenzwächter und Soldaten die drei aneinandergeklammerten Männer vom Ufer weg,

um sie den bereitstehenden deutschen Beamten zu übergeben. Die Auslieferung erwies sich aber als undurchführbar. Da man aufsehenerregende Zwischenfälle vermeiden wollte, vereinbarte Daniel Odier, Polizeioffizier des Genfer Territorialkreises, mit den deutschen Grenzbeamten eine offizielle Übergabe der Flüchtlinge auf dem Boden des besetzten Frankreichs. Dort wurden die drei Juden von der deutschen Grenzpolizei verhaftet und – wie andere Flüchtlinge später berichteten – ins Gefängnis von Gex gebracht. Am 18. September 1942 wurden Eduard Gros, Hubert und Paul Kan über Drancy nach Auschwitz deportiert.¹³⁹

Dieses Beispiel zeigt die Schwierigkeiten und Risiken eines Grenzübertritts auf drastische Art und Weise auf. Für eine erfolgreiche Flucht waren verfolgte Menschen aufgrund der beschränkten Fluchtmöglichkeiten, wegen des Visumzwangs und der Grenzschiessungen von der Hilfe Dritter abhängig. Für den unmittelbaren Grenzübertritt mussten sich die Flüchtlinge oft einer mit den lokalen Gegebenheiten vertrauten Person – einem sogenannten Passeur – anvertrauen, welchem sie in der Folge auf Gedeih und Verderb ausgeliefert waren. Die Notlage bot den Flüchtenden keine Sicherheit – weder Schutz vor Beraubung und Erpressung noch davor, nach erfolgter Bezahlung vom Passeur im Stich gelassen oder gar denunziert zu werden. Und auch nach dem Überschreiten der Grenze war die Gefahr noch nicht vorbei, seit die Schweizer Behörden das Grenzgebiet bis 12 km ins Landesinnere ausgedehnt hatten und in diesem Streifen gefasste Flüchtlinge mit der Zurückweisung rechnen mussten.

Nach einem erfolgreichen Grenzübertritt waren viele Flüchtlinge bemüht, Verwandte und Bekannte nachkommen zu lassen und damit vor der Deportation zu retten. Mendel Willner etwa war belgischen Jugendlichen bei der Organisation der Flucht behilflich. Von den Behörden verhört, gab er zu, dass er seinen Kontaktleuten in Brüssel und Antwerpen geraten habe, «sie sollten dafür sorgen, dass die jungen Zionisten in die Schweiz kämen, denn es sei besser für sie, ihr Leben auf dem Weg in die Schweiz aufs Spiel zu setzen als von den Deutschen deportiert oder erschossen zu werden».¹⁴⁰ Fluchthelferringe und andere Organisationen versahen Flüchtlinge mit falschen Papieren, welche diese nicht nur für den Transit zur Schweizer Grenze, sondern ebenso für den Grenzübertritt benutzten. Über Fluchthelfer wie Mendel Willner verbreitete sich im Verlaufe des Krieges das Wissen über die schweizerische Praxis der Aufnahme und Wegweisung in den besetzten Ländern. Als bekannt wurde, dass eine Härtefallregelung die Aufnahme von Jugendlichen unter 16 beziehungsweise 18 Jahren, von Familien mit kleinen Kindern und von schwangeren Frauen ermöglichte, stellten die Flüchtlinge fiktive Familien zusammen, um so die Aufnahmebedingungen zu erfüllen. Wer keine kleinen Kinder hatte, nahm in Brüssel ein Kind auf, dessen Eltern deportiert worden waren, oder borgte sich

kurzerhand einen Jungen oder ein Mädchen von einer andern Flüchtlingsfamilie. Eltern fälschten die Geburtsdaten ihrer Kinder; ledige Männer bildeten mit schwangeren Frauen ein Paar. Ein Untersuchungsbeamter berichtete:

«Die angebliche Mutter wurde von mir verhört und schwor beim Leben ihres Kindes, der Mann, der sie begleitete, sei tatsächlich ihr Gatte und das fragliche Kind ihr Sohn. Als die falsche Identität von unserem Untersuchungsdienst aufgedeckt wurde, sagte mir die Frau: <Wir sind zu allem bereit, um unser Leben zu retten, wir schwören, was man will, wenn es sein muss, beim Leben unserer Kinder.>»¹⁴¹

Aufenthalt in Lagern und Heimen

Wurden die Flüchtlinge nach dem Grenzübertritt aufgenommen, begann für sie der Gang durch zahlreiche Lager und Unterkünfte. Im folgenden soll das System der schweizerischen Flüchtlingslager, das im Verlauf des Krieges laufend ausgebaut und den veränderten Rahmenbedingungen angepasst wurde, dargestellt werden. Dabei beziehen wir uns auf die letzten zwei Kriegsjahre, als dieses voll entwickelt war. Bevor die Flüchtlinge in zivile Obhut kamen, durchliefen sie verschiedene unter militärischer Leitung stehende Lager. Dem sich meist in unmittelbarer Grenznähe befindlichen Sammellager folgte ein mindestens dreiwöchiger Aufenthalt in einem Quarantänelager. In den ebenfalls militärisch geführten Auffanglagern mussten die Flüchtlinge warten, bis in den zivilen Arbeitslagern und Heimen freie Plätze verfügbar waren; für viele dauerte der Aufenthalt mehrere Monate, zuweilen sogar mehr als ein halbes Jahr. Die Lebensverhältnisse in den Auffanglagern entsprachen in vielen Fällen nicht einmal einfachsten Standards: Die Räume waren oft nicht heizbar, die Sanitäreinrichtungen ungenügend, und die Verpflegung war mangelhaft. Besonders gravierend waren die Missstände im Lager Büren, welches ursprünglich für polnische Militärinternierte erbaut und im Spätherbst 1942 in ein Auffanglager umfunktioniert worden war. Die Flüchtlinge waren in den Lagern überdies einer rigiden Kontrolle unterworfen: Die gesamte Post unterstand der Zensur, es durften keine Briefe in hebräischer Schrift versandt werden, und der Postverkehr ins Ausland war untersagt. Dass die neu eingereisten Flüchtlinge in militärische Obhut gegeben wurden, war ein offensichtlicher Fehlentscheid der politisch Verantwortlichen; zu diesem Schluss gelangte man gegen Kriegsende auch in Kreisen der Armee. Ungeübt im Umgang mit Menschen, die einen anderen Erfahrungshintergrund hatten, versteiften sich viele Offiziere auf Verhaltensformen, die ihnen von militärischen Führungsaufgaben her vertraut waren. Der Ruf einiger Lager war so schlecht, dass sich das Politische Departement in der zweiten Kriegshälfte um das internationale Ansehen der Schweiz Sorgen machte.

Nach dem oft Monate dauernden Aufenthalt in den militärischen Lagern empfanden die meisten Flüchtlinge den Eintritt in eine zivile Unterkunft als Befreiung. Urlaube und der Ausgang in die nächstgelegene Ortschaft erlaubten ihnen, zwischendurch die Monotonie des Lageralltags zu vergessen. Unter ziviler Obhut seien sie «nicht mehr wie Parias oder entlaufene Sträflinge» behandelt worden, schreibt Manès Sperber.¹⁴² Selten verbrachten Flüchtlinge mehr als ein Jahr im selben Betrieb. Der Aufenthalt in Lagern und Massenunterkünften liess den Flüchtlingen wenig Raum zur Befriedigung von persönlichen Bedürfnissen oder zur Entfaltung individueller Fähigkeiten. «Es war ihnen nicht vergönnt, innert eigenen vier Wänden die so notwendige Ruhe zu finden und frische Kräfte zu gewinnen; sie waren gezwungen, jahrelang in Lagern und Heimen mit fremden Menschen, an die sie häufig keine innere Bindung besaßen, zusammenzuleben», hielt der Tätigkeitsbericht der Zentralleitung der Heime und Lager nachträglich fest.¹⁴³ In der Zeit selber zeigte die Leitung des Lager- und Heimsystems weit weniger Verständnis für die Flüchtlinge und die vielfältigen Belastungen, denen sie ausgesetzt waren. Im Vordergrund stand damals vielmehr das Bestreben, die Flüchtlinge, denen die Erwerbsarbeit verboten war, zu beschäftigen, strenger zu kontrollieren und aus den Städten zu entfernen.¹⁴⁴ Die Lagerdisziplin wurde nicht nur wegen sachlicher Notwendigkeiten gepflegt, sondern öfters auch aus antisemitisch eingefärbten Erziehungsbedürfnissen. «Nur mit straffer militärischer Hand sei es möglich», resümierte ein Bericht die Haltung verschiedener Offiziere,

«bei den jüdischen Flüchtlingen eine gewisse Disziplin aufrecht zu erhalten. [...]. Der Jude hat vor der Uniform einen grossen Respekt und wagt sich nicht recht an den Träger heran. Mit den Zivilisten wird er sofort ein «Geschäft» machen wollen. [...]. Man vernachlässige auch die sexuellen Probleme, die speziell bei den Juden eine grosse Rolle spielen, keineswegs.»¹⁴⁵

Seit Frühling 1940 galt für alle in Lager eingewiesene Emigranten ebenso wie für Schweizer und Schweizerinnen die Arbeitspflicht. Die Arbeitseinsätze nahmen in der Regel keine Rücksicht auf die individuellen Fähigkeiten und Möglichkeiten. Die Leistungen der Männer kamen hauptsächlich den Bauvorhaben der Armee und der Landwirtschaft zugute. Im Herbst 1943 arbeiteten 1100 männliche Flüchtlinge bei Bauern; ein Jahr später waren es 1780 und im August 1945 über 5000. Ende 1944 waren 630 weibliche Flüchtlinge in Schweizer Haushalten beschäftigt. Die in Heime eingewiesenen Frauen verrichteten Hausarbeiten und nähten, flickten und strickten für die männlichen Flüchtlinge in den Lagern, teils auch für die Armee. Auf weibliche Flüchtlinge

übten die Behörden erheblichen Druck aus, um die Nachfrage nach Hausangestellten zu befriedigen.¹⁴⁶ Über den Wert der von den Flüchtlingen in Arbeitslagern und Heimen geleisteten Arbeiten existieren keine Angaben; man kann sich aber an das Diktum von Heinrich Rothmund halten, der 1950 festhielt:

«Zusammenfassend ist zu sagen, dass während des Krieges und noch in der ersten Nachkriegszeit tausende von Emigranten und Flüchtlingen als willkommene und wertvolle Arbeitskräfte Armee und Volk in der schweren Zeit geholfen haben. Sie haben Arbeiten ausgeführt, die für den Bund oft keinen finanziellen Erfolg zeitigten, aber die damals der wirtschaftlichen und militärischen Landesverteidigung dienten.»¹⁴⁷

Die private Unterbringung von Flüchtlingen

Die Lagerstruktur und die Arbeitspflicht führten dazu, dass viele Flüchtlingsfamilien auseinandergerissen wurden: Während die Frauen in Heime eingewiesen und die Männer in Arbeitslager geschickt wurden, vermittelte man die Kinder an Pflegeeltern. Zu Beginn des Jahres 1944 lebten mehr als 800 Männer und Frauen in grosser Entfernung von ihrem Ehepartner, und über 200 Mütter warteten darauf, ihre Kinder zu sich nehmen zu können. Verzweifelte Eltern wandten sich an die Hilfswerke. Eine Frau schrieb Pfarrer Paul Vogt:

«Heute am Mittwoch dürfen wir unsere Kinder von 2 bis 5 Uhr haben, aber schon der Gedanke der baldigen Trennung bedrückt uns, wir gehen spazieren, wir halten unser Kind in den Armen wie gepeinigte Seelen, wir drücken sie an uns, weil man sie uns ja gleich wieder entreissen wird [...]. Mein Mann ist im Lager Andelfingen, mein Sohn in Winterschwil (Aargau), mein Töchterchen und ich sind in Langenbruck, sie in der I. Etage, ich in der II. Etage. Nachts wache ich auf u. denke: Schläft die Kleine?»¹⁴⁸

Die – auch in rechtlicher Hinsicht problematische¹⁴⁹ – Trennung von Eltern und Kindern ging allerdings nicht allein auf Bestimmungen der Behörden zurück, sondern wurde ebenso vom Schweizerischen Hilfswerk für Emigrantenkinder (SHEK) befürwortet: Dieses erachtete eine «normale» familiäre Atmosphäre als förderlicher für das Gedeihen der Kinder als das Zusammenleben mit ihren Müttern in den Flüchtlingsheimen. Von den gut 2000 Kindern und Jugendlichen, um die sich das SHEK 1943 kümmerte und von denen viele allein in die Schweiz gekommen waren, lebten über 1300 in Schweizer Privathaushalten; zwei Jahre später waren es annähernd 2500. Für die Mehrheit von ihnen trugen die Pflegeeltern die Unterkunfts- und Verpflegungskosten.¹⁵⁰ Über neunzig Prozent der Flüchtlingskinder waren jüdisch. Nur eine Minder-

heit von ihnen konnte das SHEK bei Glaubensgenossen in der kleinen jüdischen Gemeinde der Schweiz unterbringen. Die meisten Kinder lebten in christlichem Milieu, und so bestand bei vielen Eltern die begründete Sorge, die Kinder könnten familiären Traditionen und ihrem Glauben entfremdet werden. Zudem traten bei den seltenen und kurz bemessenen Familienurlaube oft Verständigungsprobleme auf, weil die Kinder die neue Sprache rasch erlernten und ihre Muttersprache zu vergessen drohten.

Im Verlaufe des Kriegs kamen auch Erwachsene in den Genuss von «Freiplätzen» in Privathaushalten, welche für viele Flüchtlinge die Erlösung vom zermürbenden Heim- und Lageralltag brachten und es manchen erlaubten, am geistigen und kulturellen Leben teilzuhaben. Vielen Schweizerinnen und Schweizern bot die Freiplatzaktion eine Möglichkeit, ihre Solidarität mit den Flüchtlingen auszudrücken; andere wiederum verrechneten ganz beträchtliche Pensionskosten. Seit dem Herbst 1943, als sich die Suche nach weiteren Massenunterkünften schwieriger gestaltete, begrüßten auch die Behörden die private Unterbringung der Flüchtlinge. Unter welchen verschiedenartigen Umständen die Flüchtlinge lebten, zeigen die folgenden, teilweise auf Schätzungen beruhenden Zahlen vom Frühjahr 1944. Damals lebten von den rund 25 000 Zivilflüchtlingen 9300 Personen in zivilen Lagern und Heimen. 3000 Flüchtlinge warteten in den Auffanglagern auf die Einweisung in eine zivile Unterkunft. 5300 Flüchtlinge wohnten bei Verwandten und in Pensionen. 1600 Männer und Frauen arbeiteten in der Landwirtschaft und im Haushalt und waren privat untergebracht. 1000 Menschen hatten einen Freiplatz in einem Schweizer Haushalt, und 2500 Kinder lebten in Pflegefamilien. 580 Flüchtlinge konnten einem Studium nachgehen.¹⁵¹

In bezug auf die an die Flüchtlinge gestellten Ansprüche gilt, was bereits bei den militärischen Auffanglagern betont wurde: Während ihres Aufenthalts in der Schweiz waren die Flüchtlinge einer weitreichenden Kontrolle unterworfen und unterstanden einem besonderen Konformitätsdruck. Fürsorgeabhängigkeit und moralische Beanstandungen wie «unsittlicher Lebenswandel», «Homosexualität» oder «Querulantentum» konnten zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung und zur Ausschaffung führen. Daran wird deutlich, dass die Behörden den Ausschaffungsentscheid als eine Ermessensfrage betrachteten und Kriterien der politischen Zweckmässigkeit dabei als ausschlaggebend galten. «Die Ausschaffung kann notwendig sein als *Akt des staatlichen Selbstschutzes*; sie kann aber auch geboten sein, weil der Ausländer aus persönlichen Gründen *des Asylschutzes unwürdig* ist», meinte Robert Jezler 1944.¹⁵²

Eine Zäsur im Umgang der Behörden mit den Flüchtlingen kündigte sich Ende 1943 an: Seitens der Behörden zeigte man sich nun eher geneigt, auf Bedürfnisse und Wünsche der Flüchtlinge in den Heimen und Lagern einzutreten. Die

Familientrennung wurde als Grundsatz aufgehoben. Angehende Akademikerinnen und Akademiker konnten seit 1943 ihr durch die Flucht unterbrochenes Studium an Schweizer Universitäten fortsetzen, und dank privater Initiative entstanden für studierende Flüchtlinge eigene Hochschullager sowie ein Gymnasiallager für italienische Jugendliche.¹⁵³ Diese Veränderungen sind weitgehend auf den Kriegsverlauf zurückzuführen: Für die Flüchtlinge wurde durch die alliierten Erfolge ein Ende des Asyls absehbar. Sie begannen selbstbewusster aufzutreten und forderten das Recht, bei der Gestaltung ihrer Zukunft mitzubestimmen. Als sich die aussenpolitische Situation der Schweiz änderte, nahmen die Behörden ihrerseits die Flüchtlinge zunehmend als die künftigen Gestalter Europas wahr und setzten neue Prioritäten in der Asylpolitik. Vor diesem Hintergrund konstituierte sich im Juni 1945 eine Gemischte Kommission, die sich mit zahlreichen Problemen der Nachkriegszeit – etwa der Frage der Staatenlosigkeit – befasste. Anders als bei der im Februar 1944 eingesetzten eidgenössischen Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen, in der zwar die Hilfswerke, nicht aber die Flüchtlinge selbst vertreten waren, durften die Flüchtlinge in die Gemischte Kommission nun ihre eigenen Delegierten wählen.

Gegen Ende des Krieges stellte sich die Frage nach der weiteren Zukunft der Flüchtlinge immer stärker. Um sich ein Bild von den Vorstellungen der Direktbetroffenen zu machen, initiierten die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und die Schweizer Sektion des International Migration Service eine Umfrage unter den Flüchtlingen, um Auskunft über deren Zukunftspläne zu erhalten. Die Resultate der erstmals 1944 durchgeführten Umfrage zeigten, dass nur eine Minderheit von 25% der rund 5000 Befragten eine Rückkehr in ihr Heimatland wünschte. Vor allem aus Polen und Deutschland stammende Flüchtlinge lehnten die Repatriierung kategorisch ab. Die Gründe waren naheliegend: 80% der Befragten waren Juden und wollten nicht ins Land ihrer Verfolger zurückkehren. Deutsche, Österreicher und Polen befürchteten ein Wiederaufkeimen des Antisemitismus in ihrem Heimatstaat; ausserdem waren viele osteuropäische Juden lange vor dem Krieg Richtung Westen ausgewandert und erst durch den Einfall der Deutschen aus ihren Aufenthaltsstaaten vertrieben worden. Die Mehrheit der Flüchtlinge zog die Übersiedlung in einen europäischen Staat vor, während Palästina, wo die politische Situation zum Zeitpunkt der Umfrage unklar war, nur von 9% als Wunschziel angegeben wurde.¹⁵⁴

Vielen Menschen fehlte jedoch die Kraft, zum dritten, vierten oder fünften Mal ein neues Leben aufzubauen. Für sie hatten die Hilfsorganisationen schon seit geraumer Zeit gefordert, dass sie eine dauernde Niederlassung in der Schweiz erhalten sollten. Nachdem der Bundesrat zunächst auf eine möglichst schnelle Ausreise der Flüchtlinge gedrängt hatte, kam er der Forderung nach einer dau-

ernden Niederlassung 1947 nach: Unter einschränkenden Bedingungen ermöglichte der Bundesratsbeschluss vom 7. März 1947 die Einführung eines Dauerasyls für Flüchtlinge, denen man die Weiterwanderung nicht zumuten konnte.¹⁵⁵ 1951 wurde schliesslich die Pflicht zur Weiterreise für die noch in der Schweiz lebenden Flüchtlinge aufgehoben. Sukzessive waren die meisten aus der Internierung befreit worden und hatten kantonale Niederlassungsbewilligungen erhalten, die ihnen auch den Stellenantritt ermöglichten. In der Regel waren die vormaligen Flüchtlinge dankbar dafür, dass sie in der Schweiz überlebt hatten. Für die vorangegangene Zeit aber dürfte gelten, was im März 1945 in der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen gesagt worden war:

«Wir haben es in diesen 4 Jahren verstanden, den Flüchtlingen ein Dach, Kleidung und Nahrung zu geben [...] doch wir haben es nicht fertig gebracht, dass sie sich bei uns in der Schweiz glücklich fühlen.»¹⁵⁶

Vermögensverwaltung

Der Aufenthalt der Flüchtlinge war von Überwachung und Entmündigung geprägt. Besonders deutlich kommt dies darin zum Ausdruck, dass die Behörden den Flüchtlingen ihre Wertsachen und Geldmittel nach dem Grenzübertritt abnahmen und ihr Vermögen der Verwaltung durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement unterstellten.

Die rechtliche Grundlage für die Vermögensverwaltung wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 12. März 1943 gelegt, welcher die Geldmittel von mehr als 100 Franken, Wertpapiere und Wertgegenstände von Flüchtlingen, die nach dem 1. August 1942 eingereist waren, der Kontrolle des Bundes unterstellte. Asylsuchenden wurden freilich bereits vorher – auf zweifelhafter rechtlicher Grundlage¹⁵⁷ – ihre Vermögenswerte abgenommen; der Beschluss vom März 1943 stellte somit die rechtliche Regelung einer bereits erprobten und zugleich problematischen Praxis dar. Zum einen verschwanden beschlagnahmte Wertsachen, zum andern lässt sich aufgrund einer Liste des Territorialkommandos in Genf nachweisen, dass man in mindestens zehn Fällen Flüchtlinge, denen im Auffanglager ihre bescheidene Barschaft abgenommen worden war, wieder ausschaffte, ohne dass sie ihr Geld zurückerhalten hätten.¹⁵⁸

Da der Erlass vom März 1943 allein die ab August 1942 eingereisten Flüchtlinge betraf, versuchte die Polizeiabteilung, auch Informationen über die Vermögensverhältnisse von Flüchtlingen und Emigranten, die zuvor eingereist waren, zu erhalten. Die Banken verteidigten das Bankgeheimnis konsequent, was die Polizeiabteilung aber nicht daran hinderte, aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 zu den gewünschten Informationen zu gelangen. Falls Flüchtlinge den Vorschriften in bezug auf die Hinterlegung

ihrer Wertsachen nicht entsprachen, drohte ihnen die Ausschaffung oder die Internierung in einer Strafanstalt. Die Verwaltung der Gelder und der Wertsachen wurden einer Bank mit einem gesamtschweizerischen Netz von Niederlassungen, der Schweizerischen Volksbank (SVB), übergeben.

Mit der Einführung der Vermögensverwaltung für Flüchtlinge verfolgten die Behörden verschiedene Ziele. Einerseits ging es ihnen darum, eine Sicherheit für die Begleichung von öffentlichrechtlichen Ansprüchen und der Kosten des Lebensunterhaltes der Flüchtlinge zu schaffen. Während des Aufenthalts in der Schweiz, sei es in Lagern, Heimen, Hotels oder bei Privaten, wurden den Flüchtlingen denn auch monatlich die Pensionskosten vom Konto abgebucht; auch die Auslagen für die medizinische Versorgung wurden auf diese Weise beglichen. Zur Begründung der vermögensrechtlichen Massnahme wurde zudem die Verhinderung von Diebstählen und Schwarzhandel genannt. Darüber hinaus ermöglichte die Vermögensverwaltung den Behörden, die Flüchtlinge zu kontrollieren und im materiellen Bereich weitgehend zu entmündigen. «Wir wollen ihn [den Flüchtling] nur vor Schaden bewahren und verhüten, dass er zum Nachteil des schweizerischen Staates oder der Kantone und zu seinem eigenen Schaden über sein kleines oder grosses Vermögen verfügt», hielt Bundesrat von Steiger dazu fest.¹⁵⁹ So entschied die Polizeiabteilung, ob der von den Flüchtlingen selbst bezahlte Kauf von täglichen Gebrauchsgegenständen (z. B. Medikamenten oder Schuhen) gerechtfertigt sei oder nicht.

Verwaltet wurden einerseits Geldbeträge, die auf Kontokorrentkonten angelegt wurden, und anderseits Wertsachen, für welche Depots geschaffen wurden. Ende September 1943 führte die Volksbank bereits 2500 Konten mit geschätzten Guthaben von insgesamt 800 000 Franken sowie 800 Depots. Im Dezember 1944 hatten die Konten eine beträchtliche Zunahme erfahren: Es handelte sich um «ca. 7300 Konten [und] ca. 2100 Depots» sowie 250 Konten mit Sperrdollar. Nach Ende des Krieges stellte der Generaldirektor der Bank bei einer Besprechung mit der Polizeiabteilung fest, dass die Bank ungefähr 7000 Konten verwalte, wovon «nur 625 ein Guthaben von über Fr. 500.–» aufwiesen, und 2700 Depots, in denen sich oft nur geringe Vermögenswerte befanden.¹⁶⁰

Bei der Ausreise erhielten die Flüchtlinge ihre Vermögenswerte grundsätzlich zurück. Allerdings waren die Kontostände in der Zwischenzeit meist sehr geschrumpft. Neben den Rückvergütungen für den Lebensunterhalt trugen dazu die hohen Verwaltungsgebühren bei, welche die Bank erhob. Zudem hatten die Behörden die Bank davon entbunden, den Flüchtlingen die ihnen zustehenden Zinserträge aus den Kontokorrentkonten auszuzahlen. Eine besondere Härte gegenüber den Flüchtlingen stellte der Umstand dar, dass die Polizeiabteilung bei Bedarf auch eingezogenen Schmuck (selbst wenn es sich um Fami-

lienandenken handelte) ohne Zustimmung der Besitzer veräussern durfte. Ebenso wurden ausländische Devisen jeweils umgehend in schweizerische Währung umgetauscht; allfällige Kursverluste gingen dabei zulasten der Flüchtlinge. Trotz der unvorteilhaften Bedingungen für die Flüchtlinge war die Vermögensverwaltung für die Volksbank kein profitables Geschäft. Anfänglich war die Bank davon ausgegangen, dass das vom EJPD erteilte Mandat gewinnbringend sein würde und – im Hinblick auf die Nachkriegszeit – interessante Kundenbeziehungen aufgebaut werden könnten. Das Geschäft war aber defizitär: Die Bank berechnete den entstandenen Verlust nach dem Krieg auf 50 000 Franken.

Mit der Schaffung des Dauerasyls im März 1947 wurde die Zwangsverwaltung der Flüchtlingsvermögen aufgehoben. Von den über 1600 verbliebenen Kontokorrentkonten wurden 340 freigegeben; die Geldbeträge der anderen Konten flossen auf ein Sammelkonto des Eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesens, das «Depotkonto Internierte». Von den rund 450 verbliebenen Depots wurde die Hälfte freigegeben, während die andere Hälfte bei der Volksbank verblieb. Nach dem Ende des Krieges waren Flüchtlinge zum Teil ausgereist, ohne ihre Ansprüche gegenüber dem EJPD oder der Volksbank geltend zu machen. Diese Beträge lagen nun grösstenteils auf dem erwähnten Depotkonto. Die Polizeiabteilung forschte in den folgenden Jahren eigenen Angaben zufolge intensiv nach den Eigentümern der liquidierten Konten und konnte zahlreiche Vermögen zurückerstatten. Nach der Liquidation der letzten verbliebenen Konten und den möglichen Rückzahlungen betrug der Kontostand des Depotkontos 51 241 Franken. 1960 überwies die Polizeiabteilung davon 5500 Franken an die Zentralstelle für Rückwandererhilfe zugunsten von Schweizerinnen und Schweizern, die aus dem Ausland zurückkehrten. Den Rest erhielt die Schweizerische Flüchtlingshilfe, die sich verpflichtete, 5000 Franken für allfällige spätere Rückforderungsansprüche ehemaliger Flüchtlinge zurückzustellen. Langwieriger gestaltete sich die Auflösung der Depots mit Wertgegenständen, welche teilweise auch nach der Aufhebung der Zwangsverwaltung bei der SVB verblieben waren. Aufgrund des Bundesbeschlusses über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 meldete die Polizeiabteilung fünfzig Depotguthaben ehemaliger Flüchtlinge im Wert von 18 524 Franken und übergab 1965 der Meldestelle 38 dieser Dossiers. Die Meldestelle lehnte die Zuständigkeit jedoch ab, da sie die Eigentümer der Guthaben nicht als Opfer des Nationalsozialismus im Sinne des Bundesbeschlusses von 1962 betrachtete. Statt dessen richteten die Behörden ein zinstragendes Konto «Depot aus früherem Flüchtlingsbesitz» bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung ein, welches 1978 aufgelöst wurde. Der Erlös ging auch hier an die Schweizerische

Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, welche die 42 820 Franken dem Fonds für ausserordentliche Hilfeleistungen gutschrieb.

3.6 Lösegelderpressungen und Freikäufe

Um den hohen Devisenbedarf des «Dritten Reichs» decken zu können, griffen die nationalsozialistischen Behörden ab Sommer 1940 auch zur Erpressung von Juden. Dabei versuchten sie einerseits, an deren Vermögenswerte im Ausland zu gelangen. Andererseits dienten ihnen die Gefangenen als Verhandlungsgegenstand im Tausch gegen deutsche Staatsangehörige im Rahmen des Zivilgefangenenaustauschs. Gegen Kriegsende nutzten einzelne Nationalsozialisten den Handel mit Menschenleben, um sich bei den Alliierten in ein besseres Licht zu stellen oder um sich eine finanzielle Absicherung für eine allfällige Flucht zu verschaffen. Die Abklärungen der UEK haben sich auf die besetzten Niederlande konzentriert, weil dort die Geschäfte mit den sogenannten «Austauschjuden» besonders intensiv waren.¹⁶¹ Zudem werden im folgenden die bekannten Freikaufaktionen bei Kriegsende aus den Konzentrationslagern Bergen-Belsen und Theresienstadt rekapituliert.

Zwischen 1940 und 1945 erpressten die deutschen Behörden im «Reichskommissariat Niederlande» von Juden, die eine Ausreisebewilligung erhalten wollten, Devisen und andere Vermögenswerte. Da die Verhandlungen meist auf der Basis des begehrten Schweizer Frankens geführt wurden, war es für Verfolgte und Täter naheliegend, von Vermittlungsdiensten Gebrauch zu machen, die Intermediäre – Privatpersonen und Banken – aus der neutralen Schweiz anbieten konnten. Die übliche Verhandlungssumme betrug 100 000 Franken und sollte, sofern die Opfer kein eigenes Auslandsvermögen hatten, von Dritten, insbesondere von Verwandten und Bekannten in den USA, aufgebracht werden. Die Verhandlungen zogen sich meist über Monate, manchmal gar Jahre hin und scheiterten oft, weil das Geld im entscheidenden Moment nicht schnell genug aufgetrieben werden konnte. So kamen nur wenige dieser Geschäfte zustande, und nur vereinzelt gelangten Freigekaufte in die Schweiz. Der Finanzplatz diente in den meisten Fällen lediglich als Drehscheibe für die Aufbringung der geforderten Gelder. Die Motive der Schweizer Vermittler sind oft nicht fassbar. Teils handelten sie aus Gewinnstreben; teils in der Absicht, Verfolgten zu helfen; teils verbanden sich die beiden Motive.

Die niederländische Exilregierung sowie die britischen und amerikanischen Behörden lehnten derartige Freikäufe ab, weil Deutschland auf diesem Weg zu Devisen gelangte. Um weitere Geschäfte zu verhindern, drohten sie den von ihnen verdächtigten Intermediären, diese mit auf die «Schwarze Liste» zu setzen.

Die schweizerischen Behörden kümmerten diese Vorgänge wenig, so lange die herrschenden Bestimmungen nicht verletzt und insbesondere keine zusätzlichen Flüchtlinge ins Land geholt wurden. Nach der offiziellen Erklärung der Alliierten vom 24. November 1942 befasste man sich näher mit den Vorgängen. Dabei standen die schweizerischen Interessen im Vordergrund, das heisst das Bestreben, den Devisenabfluss einzugrenzen und zu verhindern, dass durch die – als «Emigrantenschlepperei» bezeichneten – Freikäufe zusätzliche Flüchtlinge ins Land gelangten. Kantonale Behörden wie Bundesbehörden recherchierten gegen Verdächtige. Die schweizerische Aussenpolitik und die Flüchtlingspolitik befassten sich mit den deutschen Lösegelderpressungen indessen nur indirekt. Als Schutzmacht für Deutschland, Grossbritannien und die Vereinigten Staaten vermittelte die Schweiz zwischen den Kriegsgegnern und wickelte den Zivilgefangenenaustausch ab. Dabei wurden im deutschen Machtbereich befindliche Staatsangehörige der Alliierten sowie Einwohner des britischen Mandatsgebietes Palästina gegen deutsche Staatsangehörige, die von den Alliierten interniert worden waren, ausgetauscht. In vielen Fällen handelte es sich bei diesen Austauschpersonen, die im Konzentrationslager Bergen-Belsen inhaftiert worden waren, um Juden, die zuvor von den Deutschen zur Zahlung von Devisen gezwungen worden waren. Zwischen der Erpressung von Lösegeld und dem Einbezug niederländischer Juden in den deutsch-alliierten Zivilgefangenenaustausch bestand also ein enger Zusammenhang.

Die UEK untersuchte knapp 400 Einzelfälle von Lösegelderpressungen in den Niederlanden mit einem Volumen von mindestens 35 Millionen geforderten Schweizer Franken. Davon wies die Hälfte Verbindungen zur Schweiz auf: sei es, dass Schweizer sich als Vermittler der Geschäfte betätigten, sei es, dass schweizerische Behörden oder Banken in den Fall involviert waren. In rund 40 Fällen waren die Verhandlungen insofern erfolgreich, als die Betroffenen – mindestens 154 Personen – dank dem Freikauf ihren Verfolgern entkamen. Rund 20 Personen kamen in diesem Zusammenhang bis Mitte 1943 in die Schweiz. 1945 erreichten nochmals etwa gleich viele Personen, die nach Bergen-Belsen und Theresienstadt deportiert worden waren, im Zusammenhang mit Austausch- und Freikaufverhandlungen die Schweiz. Dass nicht mehr Juden freikamen, lag in erster Linie an der Haltung der NS-Behörden. Diese gaben der Vernichtung der Juden letztlich den Vorrang vor deren «Verkauf».

Während es sich bei den geschilderten Freikaufaktionen um Einzelfälle handelte, die zumeist scheiterten, gelangen gegen Kriegsende zwei grössere Gruppenfreikäufe, die beide zu vorübergehenden Aufenthalten der Freigekommenen in der Schweiz führten. In der ersten Aktion ging es um den Freikauf von rund 1700 ungarischen Juden, die zunächst nach Bergen-Belsen gebracht wurden und dann im August und im Dezember 1944 in die Schweiz einreisen durften.

Auf der einen Seite standen bei den Verhandlungen Saly Mayer und Ross McClelland, auf der anderen Seite SS-Obersturmbannführer Kurt Becher und der als Geisel genommene Reszoe Kasztner, der die ungarisch-jüdischen Kreise vertrat. Mit der zweiten Aktion kamen im Februar 1945 rund 1200 deutsche, niederländische und tschechoslowakische Juden aus Theresienstadt in die Schweiz; in diesen Freikauf waren alt Bundesrat Jean-Marie Musy, der Kreis um die orthodoxe Familie Sternbuch und dann zeitweise SS-Reichsführer Heinrich Himmler involviert.¹⁶² Die beiden Aktionen weisen gewisse Parallelen auf. Die Finanzierung des Freikaufs wurde von jüdischer Seite sichergestellt: im ersten Fall von den befreiten Ungarn selbst (rund 7 Mio. Franken), im zweiten Fall durch eine Sammelaktion mit einem erheblichen Anteil aus den USA (5 Mio. Franken). An den Verhandlungen waren hohe Kreise der SS beteiligt. Schliesslich gingen auch diese Geschäfte wie manches andere an der Landesregierung vorbei. Diese akzeptierte die Rettungsaktionen, ja sie hatte vorweg sogar die Aufnahme von 14 000 Ungarn zugesagt; die Aktion vom Februar 1945 akzeptierte sie als *Fait accompli*.

Musy, der über gute Beziehungen zu Exponenten des NS-Regimes verfügte, war im Oktober 1944, nachdem er im Verlaufe des Sommers 1944 in zwei Einzelfällen Freilassungen hatte erwirken können, vom schweizerischen «Hilfsverein für jüdische Flüchtlinge in Shanghai (später <im Ausland>）」 um die Vermittlung in einer grösseren Freikaufaktion gebeten worden. Dieser Hilfsverein, der vor allem von orthodoxen Organisationen in den USA und Kanada unterstützt wurde, setzte sich kompromisslos für die Rettung bedrohter Juden zu jedem Preis ein und wies jegliche Bedenken politisch-strategischer Art zurück. Dagegen verfolgte Saly Mayer, der das American Jewish Joint Distribution Committee (AJJDC) in Europa repräsentierte, die Strategie, mit Verhandlungen die Deportationen hinauszuzögern, aber den Tätern keine Finanzen zur Verfügung zu stellen, die ihre Aktivitäten hätten verlängern können. In dieser Hinsicht kooperierte er mit Ross McClelland, der in der Schweiz als amerikanischer Diplomat das War Refugee Board (WRB) vertrat und den Einsatz amerikanisch-jüdischer Hilfsgelder kontrollierte, da diese privaten Finanztransfers die amerikanische kriegswirtschaftliche Gesetzgebung berührten. Obwohl die Alliierten grundsätzlich gegen die Bezahlung von Lösegeldern waren, gelangte der grössere Teil der 5 Mio. Franken vom AJJDC zum Basler Sitz der Treuhandgesellschaft Fides, weil McClelland der Tätigkeit Mayers günstig gesinnt war. Musys Beweggrund für seine Vermittlertätigkeit wiederum setzt sich vermutlich aus einer Mischung von drei Motiven zusammen: Belastet durch seine Sympathien zum untergehenden Regime, wollte er sich im Hinblick auf die Nachkriegszeit eine bessere Position verschaffen; zugleich wollte er mit dieser Aktion die Ausgangslage des NS-Regimes für Waffenstillstands- oder Frie-

densverhandlungen mit den Westmächten (allenfalls gegen den alten Feind im Osten) verbessern; und drittens dürften ihn auch die damit verbundenen Einkünfte interessiert haben.

Die Interessen der deutschen Seite, vorab die von SS-Reichsführer Heinrich Himmler, SS-Brigadeführer Walter Schellenberg, SS-Obersturmbannführer Kurt Becher und weiteren Angehörigen der SS, waren ausschlaggebend dafür, dass es überhaupt zu Verhandlungen kam. Deren Absichten und illusionäre Erwartungen scheinen darin bestanden zu haben, angesichts der sich abzeichnenden Niederlage Deutschlands Kontakte zu den Westalliierten knüpfen und sogar einen antibolschewistisch motivierten Separatfrieden erreichen zu können oder dann sich mittels «humanitärer» Aktionen persönliche Perspektiven für die Zeit nach dem Krieg zu verschaffen. Trotz Rivalitäten und Absetzbewegungen innerhalb des nationalsozialistischen Machtapparates ist davon auszugehen, dass die Akteure auf jüdischer und schweizerischer Seite nur geringen Handlungsspielraum besaßen, ihre Möglichkeiten indessen zugunsten der bedrohten Menschen zu nutzen versuchten. Die positiven Signalwirkungen, die von diesen Aktionen ausgingen, hatten in Schweden in der von Graf Bernadotte ausgehandelten Evakuierung skandinavischer KZ-Häftlinge ihre Entsprechungen und fanden schliesslich einen Niederschlag in den späten Versorgungskonvois des IKRK sowie bei IKRK-Delegierten, welche kurz vor Kriegsende noch vorzeitige Befreiungen zu erwirken vermochten.¹⁶³

3.7 Kontext und Vergleich

Die Flüchtlingspolitik der Schweiz kann nicht ohne Berücksichtigung der weltweiten Entwicklungen verstanden und beurteilt werden. In Europa ebenso wie in Übersee waren die generelle Abwehr des «Fremden» und der Antisemitismus seit der Jahrhundertwende weit verbreitet. Dies schlug sich auch negativ auf die Versuche der Zwischenkriegszeit nieder, die Flüchtlingsproblematik international in den Griff zu bekommen.

Ein folgenreiches Ereignis vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs war die Konferenz von Evian, die auf Präsident Roosevelts Initiative im Juli 1938 einberufen wurde. Ziel war es, eine ständige Organisation mit dem Auftrag einzurichten, die Ausreise der Flüchtlinge aus Österreich und Deutschland zu erleichtern. Die Ergebnisse der Konferenz fielen mager aus, da es der Mehrzahl der zweiunddreissig vertretenen Regierungen eher darum zu gehen schien, ihre Flüchtlinge «loszuwerden», als sich auf eine Erhöhung der Aufnahmekapazität jedes einzelnen Staates zu einigen.¹⁶⁴ Die Schweiz hatte die Einladung zu dieser Konferenz mit Skepsis entgegengenommen. Sie konnte sich nicht dafür

erwärmen, dem für das humanitäre Ansehen der Schweiz durchaus schmeichelhaften amerikanischen Vorschlag zu entsprechen und die Konferenz in einer Schweizer Stadt abzuhalten. Als Schweizer Delegierter setzte Heinrich Rothmund den Akzent auf die Rolle der Einwanderungsländer, insbesondere der USA: Diese sollten den europäischen Staaten durch die grosszügige Aufnahme von Flüchtlingen ermöglichen, sich auf ihre Funktion als Transitländer zu beschränken. Im Juli 1939 nahm die Schweiz an den Arbeiten des aus der Konferenz von Evian hervorgegangenen «Londoner Komitees» teil, ohne jedoch ihr Hauptziel, die Verminderung der Zahl der bereits in der Schweiz befindlichen jüdischen Flüchtlinge, zu erreichen.

Völkerrechtlich gab es nur wenige Bestimmungen, welche die Aufnahme und Rückweisung von Flüchtlingen regelten. Immerhin war die Schweiz ab 1937 durch das provisorische Arrangement vom 4. Juli 1936 betreffend den Rechtsstatus von Flüchtlingen aus Deutschland verpflichtet, Flüchtlinge, die sich – legal oder illegal – bereits in der Schweiz befanden, nicht nach Deutschland zurückzuschaffen, sofern sie sich um eine Weiterreise bemühten. Die Wegweisung an der Grenze, über welche die einzelnen Staaten autonom entschieden, wurde durch die Vereinbarung dagegen nicht geregelt.¹⁶⁵ Die Schweiz verletzte diese Vereinbarung, indem sie – zwar nicht systematisch, aber doch in vielen Einzelfällen – vor und während des Krieges auch Flüchtlinge aus Deutschland (und ab 1938 aus Österreich) ausschaffte, die nicht unmittelbar an der Grenze oder im grenznahen Raum, sondern weiter im Landesinnern aufgegriffen worden waren. Als die Schweiz an ihrer West- und ihrer Südgrenze Flüchtlinge ins Gebiet ihrer Verfolger zurückschickte, widersprach dies zwar nicht dem genannten Abkommen, jedoch dem Sinn der Vereinbarung, welche die Rückschaffung gefährdeter Menschen in den Verfolgerstaat ausschliessen wollte. Sie verletzte damit ein völkerrechtliches Verständnis, wie es sich in der Zwischenkriegszeit zu entwickeln begann und in der Nachkriegszeit durchsetzte.

Da die Schweizer Behörden nach wie vor auf der Weiterreise der Flüchtlinge bestanden, ergriffen sie jede Gelegenheit, um die Zahl der Flüchtlinge im Land zu verringern. So erreichten die Unterhändler im Rahmen der Vertragsverhandlungen zwischen Deutschland und der Schweiz, dass Emigrantenzüge Frankreich in Richtung der Iberischen Halbinsel durchqueren konnten.¹⁶⁶ Die Bundesbehörden intervenierten mehrfach bei den Alliierten in Bern und in Washington, um Visa für die Weiterreise der Flüchtlinge zu erhalten. Die statistischen Daten über die Zielländer der Flüchtlinge, welche die Schweiz in offiziellen Konvois seit Oktober 1940 verlassen hatten, zeigen, dass bis Ende 1940 170, im Jahre 1941 insgesamt 1201 und seit Anfang 1942 total 148 Personen auf diese Weise die Schweiz verlassen hatten. Davon gingen 32 Flüchtlinge 1940 in die USA; 1941 waren es 566 und 1942 bloss 30.¹⁶⁷

Nach der Kriegswende bemühten sich die Behörden, engere Kontakte mit den Alliierten aufzunehmen. Zugleich nahmen auch die humanitären Aktionen und die Rettungsversuche zu, was, wie es Jean-Claude Favez ausgedrückt hat, an eine «humanitäre Aufholjagd» erinnert.¹⁶⁸ Die Bundesbehörden wurden sich zunehmend bewusst, dass man später vorwiegend ihr Verhalten in der zweiten Kriegshälfte beurteilen würde.¹⁶⁹ Die streng ausgelegte Neutralität der Schweiz schloss eine Teilnahme an der im November 1943 gegründeten United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) allerdings aus. Festgehalten werden muss jedoch, dass auch die humanitären Aktionen am Ende des Krieges weiterhin vom Prinzip, möglichst wenig Flüchtlinge in der Schweiz aufzunehmen, geprägt waren. Als es beispielsweise im Sommer 1945 darum ging, 350 Kinder aus Buchenwald vorübergehend aufzunehmen, gaben die Behörden nur widerwillig ihre Einwilligung, weil die spätere Ausreise der Kinder in einen Drittstaat nicht gesichert war. Der Delegierte des Bundesrates für internationale Hilfswerke Edouard de Haller bemerkte dazu, man werde die Angelegenheit am Sitz der UNRRA in London besprechen, um, «wenn nicht eine Zusicherung für die ›Resorption‹, dann wenigstens die Unterstützung zu erhalten, um uns von diesen Jugendlichen wieder zu befreien».¹⁷⁰

In der Debatte um die schweizerische Flüchtlingspolitik wird zwecks Abwehr oder Relativierung kritischer Befunde immer wieder gefordert, die schweizerische Haltung sei mit derjenigen anderer Länder zu vergleichen. Solche Vergleiche sind hingegen wegen der zeitlich, geographisch und politisch unterschiedlichen Verhältnisse problematisch.¹⁷¹ Hinzu kommt, dass sowohl die Quellenlage als auch der Forschungsstand in den verschiedenen Ländern sehr disparat sind.

Nachdem Frankreich und Grossbritannien in den Vorkriegsmonaten ihre Grenzen für mehrere tausend jüdische Flüchtlinge offengehalten hatten, wurde die Einreise in diese beiden Länder seit dem September 1939 und natürlich seit Juni 1940 sozusagen unmöglich. Die britische Politik beruhte auf dem Transitprinzip; die französische Politik dagegen erlegte den Fremden – Juden und anderen – bis zum Krieg keine Weiterreisepflicht auf, aber zahlreiche Kontrollen verschiedenster Art. Bei Kriegsbeginn wurden in beiden Ländern Tausende von Juden als «feindliche Ausländer» interniert, was ihnen später in Frankreich zum Verhängnis wurde. In Grossbritannien hielten sich in der Zeit von 1933 bis 1945 vorübergehend etwa 20 000 Flüchtlinge auf; zudem konnten sich dort nach Kriegsende etwa 60 000 jüdische Flüchtlinge niederlassen.¹⁷² Nach Frankreich gelangten zwischen 1933 und 1939 ungefähr 70 000 jüdische Flüchtlinge.

Da Grossbritannien auf alle Fälle eine Annäherung zwischen arabischen Nationalisten beziehungsweise arabischen Regierungen und den Achsenmächten ver-

meiden wollte, hielt es – wenn man von dem auf fünf Jahre festgelegten Kontingent von 75 000 Menschen absieht – ab Anfang 1939 die Türen zu Palästina verschlossen. Deshalb opponierte Grossbritannien gegen die meisten Rettungsprojekte insbesondere in den Jahren 1943 und 1944. Im ganzen immigrierten zwischen 1933 und 1941 legal und illegal etwa 140 000 Juden nach Palästina. Die britische Palästinalpolitik beeinflusste schliesslich auch die amerikanischen Entscheide. Die Dominions spielten in der Rettung von Juden praktisch keine Rolle; Kanada zeichnete sich durch eine nahezu vollständige, vor allem auf die entschiedene Opposition der Provinz Quebec zurückzuführende Verweigerung gegenüber jeder jüdischen Einwanderung aus.¹⁷³

Die Niederlande praktizierten mit der Aufnahme von ungefähr 40 000 zumeist deutschen Juden bis zum Anfang des Krieges eine vergleichsweise liberale Einwanderungspolitik, doch waren auch hier nach dem «Anschluss» Österreichs die Restriktionen verschärft worden. Spanien öffnete seine Grenzen für den Transit von jüdischen und anderen Flüchtlingen während der ganzen Zeit des Krieges, insbesondere während der auf die französische Niederlage folgenden Monate sowie von 1943 bis Kriegsende, allerdings ohne die dauernde Niederlassung zu gestatten. So gelangten mehr als 100 000 jüdische Flüchtlinge während des Krieges nach Spanien, und die meisten reisten von dort aus weiter.¹⁷⁴ Während der gleichen Zeit wurde Portugal nicht nur eines der wichtigsten Transitländer; Lissabon verfolgte auch in der Duldung von mehr oder weniger langen Aufenthalten alles in allem eine bemerkenswert flexible Politik.

Einen besonderen Fall bildet schliesslich Schweden, das oft als Vergleichsbeispiel zur Schweiz herangezogen wird: Bis Herbst 1942 war Schwedens Politik gegenüber den jüdischen Flüchtlingen – ähnlich derjenigen der Schweiz – eine der restriktivsten, obwohl es wegen der geographischen Lage zu weit weniger Fluchtversuchen nach Schweden kam. Seit Ende 1942 jedoch änderte sich die schwedische Haltung unter dem Eindruck der Deportation der Juden aus Norwegen fundamental. Mehr als die Hälfte der sich in Norwegen aufhaltenden Juden fanden Aufnahme in Schweden, und die grosse Mehrheit der Juden in Dänemark wurde im Herbst 1943 durch eine heimliche Evakuierungsaktion vor der Deportation gerettet.¹⁷⁵ Bis zum Kriegsende führte Schweden dann seine aktive Rettungspolitik fort, allerdings nur mit beschränktem Erfolg, wenn man von der Verteilung von Schutzpässen durch Raoul Wallenberg in Budapest absieht.

In der Debatte um die schweizerische Flüchtlingspolitik ist die Einwanderungspolitik der USA, die seit den zwanziger Jahren sehr restriktiv wurde und es trotz der dramatischen Zuspitzungen in den dreissiger Jahren und während der Kriegszeit auch blieb, ein beliebter Vergleichspunkt. Man warf Präsident Roosevelt vor, er habe die Konferenz von Evian einberufen, um mit einer

inhaltsleeren Geste die Tatsache zu überdecken, dass selbst eine leichte Erhöhung der Einwanderungsquoten vom Kongress abgelehnt worden wäre. Die für Einwanderer aus Deutschland und Österreich vorgesehene Quote wurde unmittelbar vor Kriegsausbruch voll genutzt, um jüdische Flüchtlinge aus diesen beiden Ländern aufzunehmen, doch darüber hinaus wurde jede Erweiterung strikte abgelehnt. Das Gesetzesprojekt Wagner-Rogers, das eine Aufnahme von 20 000 jüdischen Kindern gestattet hätte, wurde zu Beginn des Jahres 1939 vom Kongress abgelehnt, und einige Monate später wurde den unglücklichen Passagieren der «St. Louis» die Landeerlaubnis trotz der Appelle an den Kongress und den Präsidenten verweigert. Mit Kriegsbeginn und insbesondere nach den deutschen Siegen im Westen wurde die Visaerteilung für die in Europa blockierten jüdischen Flüchtlinge immer restriktiver: Nachdem 1939 noch über 30 000 Visa abgegeben worden waren, fiel die Zahl 1941 auf etwa 4000. Diese drakonischen und für die Asylsuchenden dramatischen Kürzungen scheinen nicht die Folge eines plötzlich angewachsenen Antisemitismus zu sein, sondern vielmehr das Resultat einer allgemeinen Furcht vor der Infiltration durch fremde Agenten. Diese kaum begründete Furcht wurde auch in der unmittelbaren Umgebung Roosevelts geteilt. Später, als präzise Informationen über die «Endlösung» eintrafen, ergriffen die USA wenig erfolgversprechende Rettungsmassnahmen, wie etwa die nicht ernstzunehmende Konferenz auf Bermuda im April 1943. Erst 1944 wurde die Flüchtlingspolitik unter dem Druck der öffentlichen Meinung, des Treasury Department und vor allem durch die Schaffung des War Refugee Board engagierter. Insgesamt nahmen die USA von 1933 bis 1945 etwa 250 000 jüdische Flüchtlinge auf.

Wenn wir trotz der spezifischen Gegebenheiten in den Fluchtländern einen Vergleich vorzunehmen versuchen, sind die folgenden Punkte relevant:

Die Verschärfung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik war 1938 in der Schweiz wie in den anderen Ländern im Grunde eine Akzentuierung der bereits in den zwanziger Jahren eingenommenen Haltung. In allen Fällen wurde die Aufnahmebereitschaft aufgrund dessen eingeschränkt, was man als nationales Interesse definierte. Allerdings scheint die Schweiz (neben Schweden bis Ende 1942) das einzige Land gewesen zu sein, das offen ein im Sinne des Nationalsozialismus definiertes rassistisches Selektionskriterium anwandte.

Die Abweisungspolitik der Schweiz erwies sich ab 1940 als besonders dramatisch, weil die Schweiz das geographisch am leichtesten zu erreichende Fluchtland auf dem Kontinent war und mehrere tausend Flüchtlinge abgewiesen wurden, obwohl die Behörden wussten, dass dies ihren Tod bedeuten konnte. Im Herbst 1942 manifestierten zwar massgebliche Kreise der Öffentlichkeit deutlich ihre Ablehnung der offiziellen Flüchtlingspolitik. Dies führte aber nur zu einer vorübergehenden Verunsicherung der Behörden, die sich – anders als in

Schweden – erst sehr spät zur grundsätzlichen Aufnahme aller an Leib und Leben gefährdeten Flüchtlinge bereit erklärten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den dreissiger Jahren mit jener anderer Staaten verglichen werden kann. In den Jahren 1942 und 1943 befand sich das Land jedoch in einer historisch einmaligen und mit anderen Staaten nicht vergleichbaren Situation. Die internationale Staatenwelt tat insgesamt viel weniger, als sie zur Rettung von Flüchtlingen hätte tun können. Dabei reagierten die einzelnen Staaten auf die in ihrer Situation spezifischen Herausforderungen unterschiedlich. Die Schweiz, insbesondere ihre politische Führung, versagte, als es darum ging, den verfolgten Juden grosszügig Schutz zu gewähren. Dies wiegt um so schwerer, als die Behörden im Wissen um die möglichen Konsequenzen nicht nur im August 1942 die Grenzschiessung verfügten, sondern über ein Jahr lang an ihrer restriktiven Politik festhielten. Indem sie die Flucht mit zahlreichen Massnahmen zusätzlich erschwerten und aufgegriffene Flüchtlinge direkt ihren Verfolgern übergaben, trugen sie dazu bei, dass die Nationalsozialisten ihre Ziele erreichen konnten.

- ¹ UEK, Flüchtlinge, 1999; UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK). In engem Zusammenhang mit dem Flüchtlingsbericht stehen folgende Publikationen der UEK (teilweise 1999 als Beihefte zum Bericht publiziert): Forster, Transit, 2001; Huonker/Ludi, Roma, 2001; Imhof/Erttinger/Boller, Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik, 2001; Kälén, Aspekte, 2001; Zeugin/Sandkühler, Lösegelderpressungen, 2001 (alle: Veröffentlichungen der UEK).
- ² BAR, E 4264 (-) 1985/196, Bd. 255, Protokoll des Grenzwächters, 23. September 1942. Weitere Dokumente in BAR, E 4264 (-) 1985/196, Bd. 301.
- ³ BAR, E 4264 (-) 1985/196, Bd. 255, Aussagen von Elisabeth St. in der Einvernahme durch die schweizerische Heerespolizei, 23. September 1942. BAR, E 2200.42 (-) -/24, Bd. 28, Johannes Huber an Walter Stucki, 15. September 1942.
- ⁴ Koller, Entscheidungen, 1996, S. 22–24.
- ⁵ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 24–27. Koller, Entscheidungen, 1996, S. 24f.
- ⁶ Wischnitzer, Juden, 1935, S. 177.
- ⁷ UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.1.
- ⁸ Hoerschelmann, Exilland, 1997, S. 12. UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.1.
- ⁹ Weingarten, Hilfeleistung, 1981. Adler-Rudel, Evian Conference, 1966, S. 214–241, und 1968, S. 235–273. Citrinbaum, Participation, 1977. Siehe auch Kapitel 3.7.
- ¹⁰ BAR, E 2001 (E) 1970/217, Bd. 206, Rothmund an Feldmann, 24. Mai 1954, sowie weitere Akten zur Frage, ob Ludwig diese (im Original französische) Notiz in seinem Bericht erwähnen soll. Auf Vorschlag von Rothmund selbst und auf Ersuchen des EPD willigte Ludwig ein, die Notiz mit Rücksicht auf das Andenken an Motta nicht wiederzugeben.

- 11 Koller, Entscheidungen, 1996, S. 65f.; UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 4.3.3.
- 12 Keller, Grüninger, 1993; UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Anhang 2: Biographische Angaben zu Paul Grüninger (1892–1972).
- 13 UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 4.1.2. Vergleiche auch DDS, Bd. 12, Nr. 454, S. 1045–1047, Rothmund an Bonna, 23. November 1938.
- 14 BAR, E 2500 (-) 1990/6, Bd. 141, Protokoll der Einvernahme von E. Prodolliet, 20. Februar 1939. Zu Prodolliet vergleiche Keller, Grüninger, 1993, S. 77–82.
- 15 Stadelmann, Umgang, 1998, S. 64.
- 16 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 170f.
- 17 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 164 und 318.
- 18 Koller, Entscheidungen, 1996, S. 87, zählt vom 1. September 1939 bis zum 31. Dezember 1941 212 internierte Zivilflüchtlinge. Der Bericht von Robert Jezler vom 30. Juli 1942 nennt für den 1. Januar 1942 insgesamt 308 von der Polizeiabteilung internierte Ausländer. DDS, Bd. 14, Nr. 222, S. 721.
- 19 Koller, Entscheidungen, 1996, S. 94.
- 20 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 184–185 und 260–272. Stadelmann, Umgang, 1998, S. 138–139 und 143–149.
- 21 Undatierte Richtlinien der Polizeiabteilung des EJPD, zitiert nach Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 192.
- 22 UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 1.4 und 4.3. Vergleiche zudem Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 191; Stadelmann, Umgang, 1998, S. 125 und 131–132; Koller, Entscheidungen, 1996, S. 97.
- 23 Stadelmann/Krause, «Concentrationslager», 1999; Lasserre, Frontières, 1995, S. 150–158; 353.
- 24 Vergleiche DDS, Bd. 14, Nr. 222, S. 722.
- 25 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 202.
- 26 Vergleiche DDS, Bd. 14, Nr. 222, S. 725.
- 27 DDS, Bd. 14, Nr. 222, S. 720. Vergleiche auch BAR, E 4001 (C) 1, Bd. 259.
- 28 BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259, Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 13. August 1942. Vergleiche auch Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 205.
- 29 Von der Polizeidirektorenkonferenz vom 28. August 1942 ist kein offizielles Protokoll erhalten. In den Akten von H. Rothmund findet sich hingegen eine fünfseitige maschinenschriftliche Abschrift von stenographischen Notizen eines Sitzungsteilnehmers. Vergleiche BAR, E 4800.1 (-) 1967/111, Bd. 53.
- 30 Koller, Entscheidungen, 1996, S. 94. Siehe hierzu auch das Tagebuch Wetter: Am 9. März 1943 führte Wetter, Chef des EFZD, mit dem Chef des EMD Kobelt und dem Generaldirektor der Zollverwaltung Gassmann eine Inspektion an der Grenze in Genf durch. Dabei notierte er: «Und doch kommen allmählich junge Franzosen, die nach Deutschland zur Arbeit sollten und immer noch Juden. Die meisten werden heute zurückgewiesen. Aber sie probieren es wieder. Nach dem zweiten Versuch werden sie der französischen Polizei übergeben. An der Stelle der deutschen Posten sind nun alles Italiener getreten. Das Regime derselber ist strenger, man erklärt die früher dagewesenen Deutschen als entgegenkommender und korrekter, haben auch mit der Bevölkerung freundlich verkehrt, während die Italiener sich abschliessen sollen.»
- 31 Koller, Entscheidungen, 1996, S. 95, Fussnote 223.
- 32 Koller, Entscheidungen. 1996, S. 37f., 57 und 87.
- 33 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 330–347.
- 34 BAR, E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.011, Dossier 483, Sitzungsprotokoll der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen, 12. November 1947.

- 35 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 318; UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 6.2.2
- 36 Koller, Entscheidungen, 1996, S. 87–91.
- 37 Lambelet, Evaluation, 2000. Vergleiche Lambelet, Würdigung, 2000, S. 7–15, sowie Jean-Christian Lambelet in: NZZ, Nr. 192, 19./20. August 2000. Entgegnung von Guido Koller in: *Weltwoche*, 31 August 2000. In *Le Temps* erschienen ab dem 10. Oktober 2000 14 Artikel zum Thema, unter anderem eine Replik der UEK am 20. Oktober 2000. Vergleiche auch Flückiger/Bagnoud, Réfugiés, 2000. Zu Genf vergleiche auch Fivaz-Silbermann, Refoulement, 2000. Serge Klarsfeld vertritt im Vorwort dieser Publikation die nicht weiter begründete Ansicht, dass insgesamt nicht mehr als 5000 jüdische Flüchtlinge abgewiesen worden seien. Er scheint dabei lediglich die Situation an der Westgrenze, nicht aber die Ereignisse ab Spätsommer 1943 an der Grenze zwischen Italien und der Schweiz zu berücksichtigen.
- 38 Koller, Entscheidungen, 1996, S. 91–101.
- 39 Vergleiche zum Beispiel die französische und italienische Zusammenfassung von Roschewski, Heinrich Rothmund, 1996, S. 134 und 136. Vergleiche auch Battel, Schweiz, 2000, S. 147.
- 40 Spuhler, Liste, 2001.
- 41 Vergleiche dazu die ausführliche Untersuchung von Haas, Reich, 1997.
- 42 Vergleiche dazu die in den DDS, Bd. 14, unter der Rubrik «7.2. Attitude de la Suisse face aux persécutions antisémites» publizierten Dokumente sowie Bourgeois, Suisse, 1998, und Cerutti, Suisse, 1998.
- 43 BAR, E 27 (-) 9564, Schreiben von Konsul von Weiss an Masson, 14. Mai 1942. Gemäss Schreiben vom 10. Oktober 1994 des Holocaust Memorial Museum an das Schweizerische Bundesarchiv handelt es sich um Opfer des Pogroms von Jassy von 1941, die zusammengepferrcht in Waggonen eingeschlossen wurden und den Erstickungstod erlitten.
- 44 Vergleiche Jean-Claude Favez; Ladislav Myszyrowicz: La Suisse et la solution finale, *Journal de Genève*, 21. April 1979, sowie DDS, Bd. 14, Nr. 295, S. 982, Anhang 1.
- 45 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 232–234. Bucher, Verrat, 1967. Bucher hielt die Behauptung, Kobelt informiert zu haben, in seiner Erinnerungsschrift nicht aufrecht. Vergleiche dazu auch den Leserbrief von Paul Stauffer in der NZZ vom 16. Juni 2000.
- 46 Vergleiche Haas, Reich, 1994, S. 183–185.
- 47 Zum Wissen der Alliierten vergleiche Wood/Jankowski, Karski, 1997; Breitman, Staatsgeheimnisse, 1999.
- 48 Das Vereinigte Hilfswerk (Commission mixte) wurde im November 1940 vom IKRK und der Föderation der Rotkreuzgesellschaften gegründet. Seine Hauptaufgabe war es, der Zivilbevölkerung Hilfe zu leisten.
- 49 Riegner, Années, 1998, S. 73–75. Stauffer, Jahre, 1998 S. 231f.
- 50 Salis, Chronik, 1982, S. 223. Vergleiche auch Stadelmann, Umgang, 1998, S. 81.
- 51 Vergleiche Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 237–245; Kreis, Zensur, 1973, S. 189–195, und Haas, Reich, 1997, S. 229–249.
- 52 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 235.
- 53 Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf, 1998.
- 54 Vergleiche insbesondere den Jahresbericht des Bundesrates für 1919, in: Weill-Lévy, Essai, 1999, S. 48–49.
- 55 BAR, E 2001 (C) -/5, Bd. 61, Antworten auf den Fragebogen bezüglich der russischen, armenischen, assyrischen, assyro-chaldäischen und türkischen Flüchtlinge, im Anhang des Briefes von Dinichert an den Hochkommissar (Original französisch), 24. April 1929. Zu den infolge der Russischen Revolution in der Schweiz weilenden Russen vergleiche Hoerschelmann/Gast, Importance, 1993, S. 191–205; Lasserre, Politique, 1993, S. 207–224, und Lasserre, Frontières, 1995, S. 48–61.

- 56 Huonker/Ludi, Roma, 2001 (Veröffentlichungen der UEK); Meier/Wolfensberger, Heimat, 1998.
- 57 Zum Antisemitismus in der Schweiz im allgemeinen vergleiche Mattioli, Antisemitismus, 1998; Kamis-Müller, Antisemitismus, 1990; EKR, Antisemitismus, 1998. Zu «Überfremdung» und Antisemitismus vergleiche Arlettaz/Arlettaz, Ausländergesetzgebung, 1998; Mächler, Kampf, 1998, Lasserre, Politique vaudoise, 2000, S. 280. Zur «Verschweigerung» des Antisemitismus vergleiche Picard, Schweiz, 1994, S. 34–40.
- 58 Siehe UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK). Zum Antisemitismus der Eidgenössischen Fremdenpolizei vergleiche Mächler, Kampf, 1998.
- 59 BAR, E 4800.1 (-) 1967/111, 1.17 [498/II: Persönliche Korrespondenz] 1938, Schreiben Rothmunds vom 15. Januar 1938 an Ständerat Ernst Löpfe-Benz. Zum Antisemitismus von Rothmund vergleiche Roschewski, Rothmund, 1997. Zur Haltung gegenüber Juden aus Osteuropa vergleiche Kury, Ostjudenmigration, 1998.
- 60 Siehe auch Kapitel 4.10, Abschnitt Diplomatischer Schutz.
- 61 Siehe Kapitel 5; Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK); Picard, Schweiz, 1994, S. 194–208.
- 62 UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.1.
- 63 Erst 1941 ging der Schweizer Minister in Bukarest, René de Weck, auf kritische Distanz zu dieser Praxis. DDS, Bd. 14, Nr. 142, S. 427.
- 64 Mittenzwei, Exil, 1978, S. 112–114; Häslar, Boot, 1967, S. 275–286. Vergleiche auch Schütt, Germanistik, 1996.
- 65 BAR, E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1938], Schreiben Rothmunds an Erwin Schachtler von Wegelin & Co., St. Gallen, 18. November 1938.
- 66 Aktennotiz der Eidgenössischen Fremdenpolizei, 18. (M. Ruth) beziehungsweise 20. (H. Rothmund) Februar 1935, Privatnachlass H. Siehe auch UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 1.5.
- 67 Vergleiche Häslar, Boot, 1971, S. 275–276 und 335. Es dauerte über ein Jahrzehnt, bis das Gespenst der Krise nicht mehr in den Köpfen der Bevölkerung herumspukte. Vergleiche Perrenoud, Politique, 1989, insbesondere S. 117–130.
- 68 Lasserre, Politique vaudoise, 2000, S. 160 (Original französisch).
- 69 Von Steiger hielt am 30 August 1942 eine Rede vor der «Jungen Kirche» in Zürich-Oerlikon, die später wegen seiner zum symbolhaften Schlagwort verkürzten Äusserung «Das Boot ist voll» Berühmtheit erlangte. Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 394.
- 70 BAR, E 4001 (C) -/1, Bd. 259, Text und Entwurf der Rede.
- 71 Vergleiche Kreis, Flüchtlingspolitik, 1997, S. 570.
- 72 BAR, E 2001 (D) 1968/74, Bd. 10, Handschriftliche Bemerkungen von Pilet-Golaz auf der Notiz von de Haller an Pilet-Golaz, «Projet de contribution américaine», 20. September 1942, (Original französisch). Siehe auch Kapitel 3.3 sowie UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 6.2.3.
- 73 Vergleiche Maurer, Anbauschlacht, 1985.
- 74 Zu Guisans Haltung im Januar 1939 bezüglich der Kriegsrisiken und des Aktivismus der Juden in Europa vergleiche DDS, Bd. 13, Nr. 13, S. 26.
- 75 DDS, Bd. 13, Nr. 294, Anhang, S. 695 (Hervorhebungen im Original).
- 76 Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 40.
- 77 BAR, E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1942], Rothmund an Thurnheer, 23. August 1942.
- 78 Frei, Neutralität, 1967, S. 46ff.

- ⁷⁹ Vergleiche Leuenberger, Flüchtlinge, 1996; Kreis, Asylpolitik, 1995, S. 264–279 ; Vuilleumier, Immigrés, 1987. Die Instrumentalisierung oder sogar Mystifizierung dieser Tradition sowohl durch die Verantwortlichen als auch durch die Kritiker der im Zweiten Weltkrieg praktizierten Politik wurde bisher nicht systematisch analysiert. Clavien, Helvétistes, 1993; Arlettaz, Immigration, 1992, S. 137–147; Arlettaz, Question, 1996, S. 257–268; Arlettaz, Ausländergesetzgebung, 1998, S. 327–356; Buset, Accueil, 1994.
- ⁸⁰ BAR, E 4001 (C) -/1, Bd. 123, Bericht vom 23. November 1941 von Rothmund an von Steiger bezüglich eines Schreibens von Nationalrat Ludwig Rittmeyer. Vergleiche auch Kreis, Mission, 1998, S. 121–139.
- ⁸¹ Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 41.
- ⁸² Zum folgenden siehe Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957; Koller, Entscheidungen, 1996; Schweizerisches Bundesarchiv, Flüchtlingsakten, 1999, S. 18–23. Zu den rechtlichen Grundlagen der Flüchtlingspolitik siehe Kälin, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁸³ BAR, E 1002 (-)/1, Bd. 7, Handschriftliche Notizen des Bundeskanzlers zur Sitzung vom 30. August 1938. Die Notizen des Bundeskanzlers Oskar Leimgruber geben den tatsächlichen Verlauf der Diskussion im Vergleich zum bereinigten Bundesratsprotokoll recht gut wieder.
- ⁸⁴ UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Anhang 2: Biographische Angaben zu Max Ruth. Siehe auch Mächler, Kampf, 1998.
- ⁸⁵ BAR, E 2001 (D) 1968/74, Bd. 10, Notiz von de Haller an Pilet-Golaz, «Projet de contribution américaine», 20. September 1942 (Original französisch).
- ⁸⁶ Zur Kinderhilfe siehe Schmidlin, Helferinnen, 1999. Zur medienpolitischen Wirkung der Kinderhilfe siehe Imhof/Ettinger/Boller, Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.3. Siehe auch Georg Kreis: Menschlichkeit – aber nicht in jedem Fall, *Weltwoche*, 11. März 1999.
- ⁸⁷ DDS, Bd. 14, Nr. 237, Anhang, S. 777 (Original französisch). Notiz de Haller an Pilet-Golaz, 23. September 1942.
- ⁸⁸ Zu den Rettungsaktionen siehe Bohny-Reiter, Journal, 1993; Im Hof-Piguet, Fluchtweg, 1987.
- ⁸⁹ Favez, Mission, 1988.
- ⁹⁰ DDS, Bd. 14, Nr. 230, S. 751, Bonna an de Haller, 2. September 1942 (Original französisch).
- ⁹¹ DDS, Bd. 14, Nr. 230, S. 752, Anhang, Fussnote 5, Telefonische Mitteilung von de Haller an das EPD vom 14. Oktober 1942 (Original französisch). Der Anhang ist eine Notiz von de Haller an Etter und Pilet-Golaz vom 30. September 1942. Daraus wird ersichtlich, dass die Debatten über die Angemessenheit eines Appells von Ende August bis Mitte Oktober 1942 andauerten. Siehe dazu Favez, Mission, 1988, S. 156–164.
- ⁹² DDS, Bd. 13, Nr. 311, Anhang II, zitiert nach Pierre Bonna in seiner Mitteilung vom 18. Juni 1940 (Original französisch).
- ⁹³ Siehe Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 17f.; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 267f. und S. 291f.; Favez, Prochain, 1988, S. 391–402.
- ⁹⁴ BAR, E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135, Galay an Jezler, 16. Juli 1942 (Original französisch).
- ⁹⁵ BAR, E 4001 (C) -/1, Bd. 257, Armeekommando, Kommando Heerespolizei, an Rothmund, 1. Oktober 1942; Rothmund an von Steiger, 3. Oktober 1942.
- ⁹⁶ Zu den Interventionen von P. Graber siehe Perrenoud, Sentinelle, 1987, S. 156–158, und Mächler, Abgrund, 1996, S. 150, S. 170–204.
- ⁹⁷ BAR, E 1301 (-) 1960/51, Bd. 352 und BAR, E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 336. Das Protokoll dieser Sitzung ist nicht im Stenographischen Bulletin der eidgenössischen Räte 1942 veröffentlicht. 1979 wurde es von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz herausgegeben. Für eine Analyse dieser Debatte siehe Lasserre, Raison d'Etat, 1996, S. 349–380.

- 98 Zur Liste der parlamentarischen Vorstösse, zu denen Dossiers im BAR verfügbar sind, siehe Schweizerisches Bundesarchiv, Flüchtlingsakten, 1999, S. 81–88.
- 99 Imhof/Ettinger/Boller, Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 44f., 68f. und 82f.
- 100 BAR, E 4001 (C) -/1, Bd. 259, Mitteilung vom 29. August 1942. Die Protokolle der Polizeidirektorenkonferenz finden sich unter BAR, E 4260 (C) 1969/1946.
- 101 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 203–232, S. 258f. Zur Haltung der Kantone siehe auch Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 61–66.
- 102 Zitiert nach Lasserre, Politique, 1997, S. 207 (Original französisch).
- 103 BAR, E 7170 (A) -/1, Bd. 109, Jahresbericht 1938, verabschiedet am 22. Februar 1939 (Original französisch). Siehe auch Arlettaz, Guerre, 1990, S. 319–337.
- 104 BAR, E 2200.41 (-) -/11, Bd. 104, H. Bolliger an die Schweizer Gesandtschaft in Paris, 19. Oktober 1938.
- 105 Dies betont Kaba, Milieux, 1999, S. 129.
- 106 Arnold, Ausland- und Flüchtlingshilfe, 2001, S. 499–525.
- 107 Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 210ff.
- 108 Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 220ff.
- 109 Zitiert nach Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 280.
- 110 In: *La Semaine catholique*, 15. Oktober 1942, zitiert nach Bischof, Verkündung, 2001, S. 483 (Original französisch).
- 111 Alois Schenker, Zur Flüchtlingsfrage, in: *Schweizerische Kirchenzeitung* 110 (1942), S. 481/2. Zitiert nach Bischof, Verkündung, 2001, S. 482.
- 112 Sitzungsprotokoll der SKHEF vom 4. März 1940 (Archiv SEK, Dossier SKHEF 1938–1950). Zitiert nach Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 171.
- 113 Narbel, Eglises, 2001. Studie unter der Leitung von André Lasserre im Auftrag der reformierten Kirche des Kantons Waadt.
- 114 Arnold, Ausland- und Flüchtlingshilfe, 2001, S. 502 und 507.
- 115 Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 317–322.
- 116 1943 wird der VSIA in Verband schweizerischer jüdischer Fürsorgen / Flüchtlingshilfen (VSJF) umbenannt.
- 117 Björn-Erik Lupp: Sozialdemokratie und Flüchtlinge 1933–1940. Internationale Solidarität – begrenzt und vorsichtig, in: *NZZ*, 19. März 2001.
- 118 BAR, E 4260 (C) 1969/1946, Bd. 6, «Konferenz mit den Polizeidirektoren der Kantone zur Besprechung der Frage der Flüchtlinge aus Deutsch-Österreich», 17. August 1938.
- 119 BAR, E 4800.1 (-), 1967/111, Bd. 53, Stichwortprotokoll der Polizeidirektorenkonferenz vom 28. August 1942.
- 120 BAR, E 4260 (C) 1969/1946, Bd. 7, Polizeidirektorenkonferenz, Sitzung vom 11. September 1942.
- 121 Picard, Schweiz, 1994, S. 421.
- 122 Urs Rauber: Brisante Akten zur Schweizer Asylpolitik. In: *Schweizerischer Beobachter*, Nr. 6, 17. März 2000; *NZZ*, 15. März 2000. Siehe dazu auch: Hanna Zweig: Absolute Fakten – Relativität der Geschichte, sowie der Kommentar von Gisela Blau, beide in der *Jüdischen Rundschau* vom 16. März 2000. Siehe auch Stefan Mächler in *NZZ*, 11. April 2000. Zur Diskussion der Quellenzitate siehe *Moma Monatsmagazin* 6/6, Zürich 2000; Picard, Antiuniversalismus, 2001, S. 90f.; *tachles*, 30. November 2001, S. 32ff.

- ¹²³ Siehe zum folgenden Bauer, Jewry 1981; Picard, Schweiz, 1994; Haas, 1997².
- ¹²⁴ Vergleiche hierzu auch Kapitel 4.10 und 5.
- ¹²⁵ Aufschlussreich ist die Motion Pestalozzi vom Mai 1944 im Zürcher Kantonsrat, vergleiche Picard, Schweiz, 1994, S. 85ff.
- ¹²⁶ BAR, E 4800.1 (-), 1967/111, Bd. 53, Stichwortprotokoll der Polizeidirektorenkonferenz vom 28. August 1942.
- ¹²⁷ BAR, E 4800.1 (-), 1967/111, Bd. 53, Stichwortprotokoll der Polizeidirektorenkonferenz vom 28. August 1942.
- ¹²⁸ DDS, Bd. 14, Nr. 267, S. 892f., Kreisschreiben des EPD vom 17. November 1942 (Original französisch.).
- ¹²⁹ SR 0.515.21., «Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs», 18. Oktober 1907, Art. 12. Siehe auch Kälin, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Teil 1, B.I, 2c sowie Teil 2, B.II., 2a. Zu Militärflüchtlingen siehe Stadelmann, Umgang, 1998, S. 122–128; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 27–28.
- ¹³⁰ Siehe auch Kälin, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Teil 2, B III, 3bb.
- ¹³¹ BAR, E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87, Bericht über die bisherige Durchführung des BRB vom 18. März 1941, ohne Datum.
- ¹³² BAR, E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87, von Steiger an F. Hahn, Beauftragter für die Solidaritätsabgabe, 7. April 1941.
- ¹³³ Zum folgenden siehe UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.3.
- ¹³⁴ Zu den Schwierigkeiten bei der Überweisung der Beträge aus den USA vergleiche UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.4. Zu den Leistungen des Joint: Bauer, Jewry, 1982, S. 217–234; Picard, Schweiz, 1994, S. 270–273, S. 370.
- ¹³⁵ Eine Aufstellung, die zwischen Ausgaben für Unterstützung und Ausgaben für Weiterwanderung der verschiedenen Hilfswerke von 1933 bis 1940 unterscheidet, findet sich bei Lasserre, Frontières, 1995, S. 105.
- ¹³⁶ Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 231; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 367. Die 5 Mio. Franken für das Emigrantenbureau basieren gemäss Schürch auf «zuverlässigen Berechnungen und Schätzungen».
- ¹³⁷ BAR, E 4001 (C) -/1, Bd. 259, Protokoll der Polizeidirektorenkonferenz vom 8. Februar 1943.
- ¹³⁸ Die Schweiz hatte sich Deutschland gegenüber verpflichtet, Waren, die nach Frankreich gingen, über La Plaine auszuführen. Zur Abwicklung der Zollformalitäten wurde im Grenzort La Plaine ein deutscher Zollposten eingerichtet. DDS, Bd. 13, Nr. 363; Bd. 14, Nr. 78, Annex II.
- ¹³⁹ BAR, E 5330 (-) 1975/95, 43/2254, «Rapport sur le refoulement de trois juifs allemands au poste de douane de La Plaine» von Daniel Odier, 23. August 1942. Schreibweise der Namen der Flüchtlinge gemäss Original. Klarsfeld, Mémorial, ohne Jahr, Convoi N 34.
- ¹⁴⁰ BAR, E 5330 (-) 1975/95, 43/5315, Einvernahmeprotokoll, 5. Dezember 1943.
- ¹⁴¹ BAR, E 5330 (-) 1975/95, 44/3427, «Concerné: Réfugiés avec fausse identité», 14. April 1944, Bericht vom 21. Juli 1944 (Original französisch).
- ¹⁴² Sperber, Scherben, 1977, S. 298.
- ¹⁴³ ZL, Schlussbericht, 1950, S. 126.
- ¹⁴⁴ Lasserre, Vie, 1998; Lasserre, Frontières, 1995, S. 133–138; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 178.
- ¹⁴⁵ BAR, E 4001 (C) -/1, Bd. 258, «Rapport über die Inspektion der Flüchtlings-Auffanglager» von Oberstleutnant Hartmann, Abteilung für Sanität, 11. Dezember 1942. Siehe auch Lasserre, Frontières, 1995, S. 227.
- ¹⁴⁶ Seit Mai 1940 waren auch Schweizerinnen und Schweizer arbeitsdienstpflichtig. Jost, Politik, 1998, S. 52 und S. 57.

- 147 BAR, E 4260 (C) 1974/34, Bd. 88, Rothmund an Mertens, 22. Juni 1950.
- 148 Brief einer Frau an Pfarrer Paul Vogt, 16. November 1943, zitiert nach Kocher, Zeit, 1986, S. 57f.
- 149 Siehe Kälin, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Teil 2, B.III, 5.b.aa.
- 150 Lasserre, Frontières, 1995, S. 324; Picard, Schweiz, 1994, S. 445.
- 151 Lasserre, Frontières, 1995, S. 236–255, insbesondere S. 237.
- 152 BAR, E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.09, Dossier 285, «Ausschaffung von Flüchtlingen», Gutachten von Jezler, 26. April 1944 (Hervorhebung im Original).
- 153 Lasserre, Frontières, 1995, S. 290f.; Broggin, Terra d'asilo, 1993, S. 362–367; S. 493–527.
- 154 Hohermuth, Bericht, 1945, S. 45–59; Picard, Schweiz, 1994, S. 358–364.
- 155 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 340–346. 1345 Flüchtlinge erhielten normale Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen und kamen erstmals in Genuss von Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand. Zur Finanzierung des Dauerasyls siehe auch UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK) Kapitel 5.3.
- 156 BAR, E 4001 (C) -/1, Bd. 260, Protokoll des Arbeitsausschusses II der Sachverständigenkommission, 22. März 1945, Votum Dr. med. Zangger.
- 157 Siehe Kälin, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Teil 2, B.III, 2.a.
- 158 BAR, E 4264 (-) 1985/196, Bd. 349, «Etat des dépôts de réfugiés restés en souffrance à l'Ar.Ter. GE», ohne Datum.
- 159 BAR, E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85, von Steiger an Polizeiabteilung, 14. Mai 1943.
- 160 BAR, E 4260 (C) 1974/34, Bd. 86, «Protokoll-Notiz», 16. Juni 1945.
- 161 Siehe Zeugin / Sandkühler, Lösegelderpressungen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK). Die Studie enthält eine Liste aller Fälle in den Niederlanden, die Bezüge zur Schweiz aufweisen.
- 162 Zur ersten Aktion siehe Bauer, Jews, 1994. Zur Aktion Musy siehe Dieckhoff, Rescapés, 1995. Siehe dazu auch Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 300; Castella, Souvenir, 1960; Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 37.
- 163 Favez, Mission, 1988, S. 364.
- 164 Zur Konferenz von Evian und dem Intergouvernementalen Komitee für Flüchtlinge siehe Ben Elissar, Diplomatie, 1969, S. 240ff.; Weingarten, Hilfeleistung, 1981. Zur Rolle der Schweiz in Evian siehe Citrinbaum, Participation, 1977.
- 165 Kälin, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Teil 1, B. I und II.
- 166 Zu den «Emigrantenzügen» oder «Israelitenzügen» siehe BAR, E 2200.42 (-) -/21, Bd. 2, Schreiben der Handelsabteilung an die schweizerische Gesandtschaft in Vichy, 17. Oktober 1941.
- 167 Breitman/Kraut, Refugee Policy, 1987.
- 168 Favez, Don suisse, 1995, S. 335.
- 169 Zur Beurteilung der Situation der Schweiz in den letzten Konfliktjahren und bei Kriegsende siehe unter anderem Spahni, Ausbruch, 1977; Kreis, Schweiz, 1996. Zur Ambiguität der humanitären Aktivität siehe Kistler, Konzept, 1980; Herren, Internationalismus, 1997. Siehe auch Roulet/Surdez/Blättler, Petitpierre, 1980.
- 170 BAR, E 2001 (E) -/1, Bd. 155, Notabene zum Schreiben von de Haller an Tyler, 22. Juni 1945 (Original französisch). Zum Aufenthalt der Kinder in der Schweiz siehe Weber, Strom, 1994; DDS, Bd. 16, S. 18–20.
- 171 Quantitative Angaben und tabellarische Übersichten geben Charguéraud, Coupables, 1998; Albers-Schönberg, Schweiz, 2000, S. 140ff.
- 172 Sherman, Island, 1973 und 1994; London, Whitehall, 2000.

¹⁷³ Irving/Troper, Canada, 1982.

¹⁷⁴ Belot, *Frontières*, 1998; Haim, *Jews*, 1982.

¹⁷⁵ Levine, *Indifference*, 1996.

4 Aussenwirtschaftliche Verflechtung und Vermögenstransaktionen

4.1 Aussenwirtschaft

Angesichts der internationalen Entwicklung in den dreissiger Jahren geriet die hochgradig aussenhandelsorientierte Volkswirtschaft der Schweiz in eine schwierige Lage, die sich mit dem Kriegsbeginn im Herbst 1939 abrupt verschärfte. In einem zunehmend durch Protektionismus und Autarkiebestrebungen bestimmten Umfeld waren neuartige Anpassungsleistungen gefragt. Ein Abbau der Aussenhandelsbeziehungen stand dabei nie ernsthaft zur Diskussion. Auch die schweizerische Durchhaltestrategie der Kriegsjahre war bezüglich Landesversorgung und Stabilisierung des Arbeitsmarkts wesentlich auf die Aussenwirtschaft angewiesen. Wirtschaftliche Unterhändler hatten den Warenflüssen einen Weg durch die immer dichter werdenden Blockade- und Gegenblockaderinge der kriegführenden Mächtegruppen zu bahnen. Die Aufrechterhaltung des Handels- und Wirtschaftsverkehrs war eine «entscheidende Vorbedingung für die Durchführung der Kriegswirtschaft», wie einer der massgeblichen Vertreter, Jean Hotz, rückblickend festhielt.¹

Dank der Rüstungskonjunktur, die sich ab 1936 durchsetzte, vermochte sich die Schweiz mit ihrem starken Franken neben dem immer umfassender werdenden System des gebundenen Zahlungsverkehrs einen beträchtlichen Handlungsspielraum für Kredit- und Goldoperationen zu schaffen. Auch während der Kriegsjahre blieb der Schweizer Franken konvertibel. In einem Europa, in dem Devisenbewirtschaftung und Wirtschaftskrieg triumphierten, erhielt diese Valuta eine exzeptionelle Qualität. Bis im Sommer 1941 war der Dollar für die Deutschen die wichtigste freie Devisen gewesen. Als dann die USA und Deutschland gegenseitig die Guthaben sperrten, blieb für die an notorischer Devisenknappheit leidenden Achsenmächte faktisch nur noch der Schweizer Franken als internationale Währung für Rüstungskäufe auf dem europäischen Markt übrig. Auch die Alliierten bekundeten ein eminentes Interesse am Schweizer Franken, den sie für die verschiedensten Zahlungszwecke (diplomatische Dienste, Spionage usw.) benötigten.²

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die aussenwirtschaftlichen Problemlagen gegeben, welche die bisherige Forschung bereits erschlossen hat, die jedoch durch neue Materialien aus den Unternehmens- und Verbandsarchiven

differenziert und vertieft werden konnten.³ Dabei geht es um die Organisation der Kriegswirtschaft und die schweizerische Landesversorgung, um die Verhandlungen mit den Achsenmächten und den Alliierten sowie um die Interessen der Kriegsparteien an der Schweiz während des Kriegs. Abschliessend zeigen wir zeitgenössische Ansätze einer kritischen Debatte um die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik gegenüber NS-Deutschland und diskutieren die Gründe, weshalb Politik und Wirtschaft ihre Beziehungen im Zweiten Weltkrieg einseitig auf die Achsenmächte ausrichteten.

Kriegswirtschaft und Primat der Landesversorgung

Am 1. September 1939 veränderte die Entfesselung der kriegerischen Auseinandersetzungen durch das NS-Regime nicht nur die politisch-militärischen, sondern auch die aussenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Staatenwelt – zunächst in Europa, bald auch weltweit. Die Schweiz war diesbezüglich keine Ausnahme. Seit 1936 wurde eine kriegswirtschaftspolitische «Kommandowirtschaft»⁴ geplant, bei deren Vorbereitung es immer wieder zu Interessenkonflikten gekommen war. Namentlich der Vorort (Dachverband der Schweizer Industrie- und Handelsunternehmen) befürchtete einen Machtzuwachs des Staates und begründete seine Entschlossenheit, den «zentralistischen Tendenzen der Bundesbehörden» Einhalt zu gebieten, wirksam mit dem äusseren Feindbild und der Semantik der Diktatur. «Wir müssen Kautelen schaffen, die dafür sorgen, dass wir nicht in faschistisches oder nationalsozialistisches Fahrwasser kommen», bemerkte Hans Sulzer an einer Sitzung des Vororts im November 1937.⁵ Aus dieser Kritik sollte schliesslich die charakteristische gemischtwirtschaftliche Organisation resultieren, die einen starken Einschlag ins Privatwirtschaftliche hatte.

Wenige Tage nach Kriegsbeginn, am 4. September, setzte der Bundesrat die Kriegswirtschaft durch Vollmachtenrecht in Kraft. Ein ganzes Räderwerk von Administrationen und organisierten Interessen nahm den Betrieb auf; bis Ende des Jahres wurde dieser kriegswirtschaftliche Apparat personell und organisatorisch perfektioniert. Damit sollte «ein bruchstückhafter Aufbau [...], wie dies 1914/18 mangels Erfahrungen und Vorbereitungen zwangsläufig der Fall war», verhindert und einer späteren Improvisation vorgebeugt werden.⁶ Mit dem Begriff der «Landesversorgung» konnte die Aussenwirtschaft in den Dienst der Nation als einer kollektiven Durchhalte- und Abwehrgemeinschaft gestellt werden. Diese dem Staat untergeordnete Wirtschaft fand allerdings in der Instrumentalisierung der Nation durch unternehmerische Interessen ihr Gegenstück. Indem der Bundesrat die Sicherstellung der Landesversorgung als vorrangig erklärte und zudem – nach dem Motto «Arbeit geht vor Kapital» – die Beschäftigungslage zu stabilisieren suchte, kam er auch den gewinnorien-

tierten privaten Firmen entgegen. Dass die schweizerische Exporttätigkeit eine notwendige Voraussetzung sei, um weiterhin vom Ausland mit Rohstoffen, Zwischenprodukten und Lebensmitteln versorgt zu werden, war ein gewichtiges Argument für die Aufrechterhaltung der Handelsbeziehungen mit kriegsführenden Mächten auch unter stark erschwerten Bedingungen. Das «Geschäft mit dem Feind» konnte legitimiert werden, indem man auf die neutrale Schweiz hinwies, die in wirtschaftlicher Hinsicht auf vielfältige Weise mit den kriegsführenden Mächten verflochten sei und zur Erreichung wichtiger innenpolitischer Zielsetzungen – insbesondere bei der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrung und Kaufkraft – auf diesen Austausch dringend angewiesen bleibe. Neutralitätspolitisch war die Weiterführung einer engen wirtschaftlichen Kooperation unbedenklich, solange der sogenannte *courant normal* gewahrt wurde, das heisst, solange die Schweiz nicht neue, kriegsbedingte Geschäftsmöglichkeiten und Marktnischen einseitig ausnutzte.

Ein zentrales Ziel der Kriegswirtschaft war die Kontrolle des Aussenhandels. Der Bundesrat setzte – unterstützt von der Privatwirtschaft – alles daran, zu verhindern, dass die beiden militärischen Lager erneut den Vorwurf an die Schweiz richten könnten, der neutrale Kleinstaat fungiere als industriell leistungsfähige Operationsbasis für den jeweiligen Gegner. Einer solchen ausländischen Einmischung in innere Wirtschaftsangelegenheiten sollte durch ein griffiges Massnahmenbündel und durch eine klare Kommunikation nach aussen begegnet werden. Deshalb wurde nun die Aussenwirtschaft weit stärker als während des Ersten Weltkriegs in die kriegswirtschaftliche Gesamtstrategie eingebunden.

Diese Entwicklung verlief mehrstufig und wurde von neugeschaffenen Instanzen gelenkt. Seit längerem fest im Sattel sass die kleine, hochkarätige Delegation für Wirtschaftsverhandlungen, welche während der Kriegsjahre die Aussenwirtschaftspolitik führte und – neben Ernst Laur (Bauernverband) – aus dem Triumvirat Jean Hotz (Handelsabteilung), Heinrich Homberger (Vorort) und Robert Kohli (EPD) bestand. Bereits einige Tage vor Kriegsausbruch erliess die Landesregierung Ausfuhrbeschränkungen; am 2. September 1939 wurde diese Massnahme verallgemeinert und eine Bewilligungspflicht eingeführt. Drei Wochen nach Kriegsbeginn, am 22. September, wurde eine unter dem Vorsitz von Hans Sulzer stehende, über zwanzigköpfige Kommission zur Überwachung der Ein- und Ausfuhr eingesetzt. Sie hatte die Konsensfindung zwischen den oft divergierenden Wirtschaftsinteressen zu fördern. Die Kontrollmassnahmen stützten sich auf eine rasch zunehmende Zahl kriegswirtschaftlicher Syndikate und trugen wesentlich zur administrativen Verschmelzung privatwirtschaftlicher Organisationen mit dem Staat bei. Die Rollenkumulation der wirtschaftlich-politischen Eliten wirkte noch verstärkend. Am 24. Oktober 1939 kam es zur Gründung einer Zentralstelle für die

Überwachung des Aussenhandels, die der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements angegliedert war. Eine Woche später verbot der Bundesrat Schweizer Firmen, sich ausländischen Kontrollen zu unterziehen. So waren schliesslich Zufuhr, Verwendung und Ausfuhr der Waren, die durch die «Sektion für Ein- und Ausfuhr» koordiniert wurden, in ein umfassendes Dispositiv behördlicher Aufsicht und verbandlich-privatwirtschaftlicher Selbstkontrolle eingebaut. Mit diesem Schritt vermochte die Schweiz tatsächlich jene nationalstaatliche Souveränität und Verhandlungsautonomie zu nutzen, die ihr in einer durch den militärischen Konflikt und die Wirtschaftskriegführung veränderten Umwelt überhaupt noch verblieben.

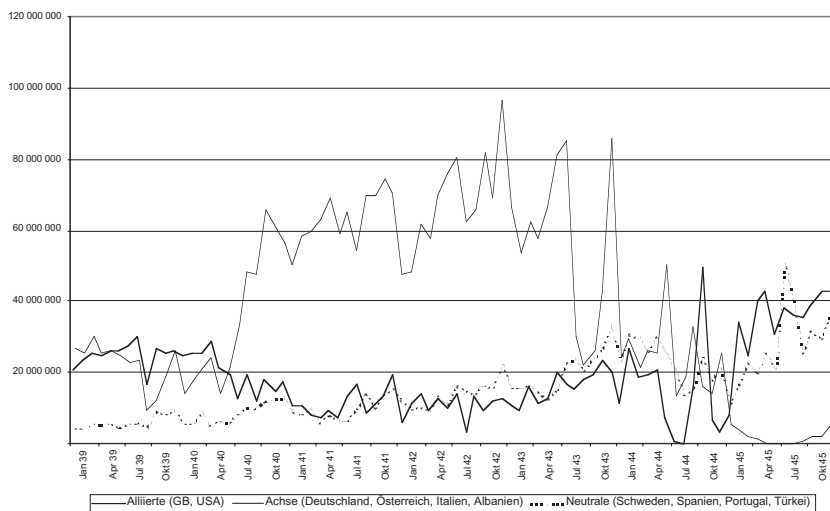
Allerdings dienten diese Zielsetzungen keineswegs nur dem Überleben der Nation in gefährvoller Zeit. Ein massgeblicher Teil der wirtschaftlichen Eliten dachte vielmehr in grösseren Zeithorizonten und orientierte sich an einer längerfristigen Nachkriegsperspektive. Unabhängig vom Ausgang des kriegerischen Kräftermessens arbeiteten diese Kreise darauf hin, die Exportwirtschaft konkurrenzfähig zu erhalten und sie auf künftig erfolversprechende Absatzmärkte und Unternehmensstrukturen auszurichten. Die schweizerische Aluminiumindustrie lieferte nach 1940 ausschliesslich an die Achsenmächte. Dort herrschte grosse Nachfrage und eine günstige Preisstruktur, so dass die ebenfalls steigende Nachfrage der Schweizer Armee oder der Inlandindustrie nicht befriedigt werden konnte. Auch die Maschinenindustrie, welche kriegswichtige Güter exportierte, konnte problemlos den Ausfall Grossbritanniens und der USA mit Lieferungen in die von der Achse beherrschten Länder kompensieren. Gefragt war nicht eine tiefgreifende Umstellung mit dem Ziel, den massenhaften Kriegsbedarf zu decken. Auch wenn viele Firmen ihre Produktpalette der Nachfrage ausländischer Kriegswirtschaften anpassten, blieben die international orientierten Grossunternehmen ihrem bisherigen Erfolgsrezept treu. Massgebend war die Fortführung erfolgreicher Aktivitäten und die Orientierung an innovativen technologischen Entwicklungen, die eine hohe Wertschöpfung versprachen und der gut qualifizierten Arbeiterschaft optimale Beschäftigungschancen boten. So setzten etwa die führenden Firmen der Chemie, der Metall- und Maschinenindustrie sowie der Elektrowirtschaft auf die damals sich öffnenden High-Tech-Nischen. Der Verwaltungsrat der Brown Boveri (BBC) schrieb 1942, dass die «wichtigste Vorbereitung für die kommende Friedenszeit die Hochhaltung des technischen Standes unserer Fabrikate ist».⁷ Gegenüber 1914/18 wurde die Technologie im Zweiten Weltkrieg zu einem wichtigen Faktor, und für entsprechende Produkte bestanden ausgezeichnete Absatzchancen. Mit der Belieferung deutscher, aber auch anderer Märkte war es möglich, ein dynamisches und weitgehend selbstbestimmtes Wachstum der Unternehmen zu garantieren.

Unternehmerische Expansionsstrategien passten unter Kriegsbedingungen optimal zum staatlichen Interesse an der Landesversorgung und der Arbeitsplatzsicherung. Ein Teil der Exportausfälle – verursacht durch die deutsche Gegenblockade – konnte auch temporär vom Inlandmarkt ausgeglichen werden. BBC kompensierte die Verluste im Geschäft mit den Alliierten, indem sie bereits ab 1942 fast zur Hälfte für den Inlandmarkt produzierte. Die Modernisierung der Elektrizitätsgesellschaften, die Elektrifizierung der Haushalte und die höhere Nachfrage nach Rollmaterial bei den Schweizerischen Bundesbahnen ermöglichten diese Binnenorientierung.⁸

Verlauf der schweizerischen Wirtschaftsverhandlungen

Nach Kriegsbeginn versuchte die Schweiz ihre wirtschaftlichen Beziehungen wie im Ersten Weltkrieg mit allen Ländern aufrechtzuerhalten. Die Realität sah dann aber anders aus: Es kam zu einer massiven Verlagerung der Exporte nach Frankreich und Grossbritannien (etwas geringer bei den USA) zugunsten der Achsenmächte. Zwischen Juli 1940 und Juli 1944 waren Deutschland (und bis Mitte 1943 Italien) die mit Abstand wichtigsten Abnehmer schweizerischer Waren. Die Neutralen (Schweden, Spanien, Portugal und Türkei) wurden ab 1940 ebenfalls interessant. Spanien und Portugal waren begehrte Lieferanten; mit Schweden war der Aussenhandel ziemlich ausgeglichen.

Abbildung 2: Monatliche Ausfuhrwerte nach Machtblöcken (in Franken)



Quelle: Monatsstatistik des auswärtigen Handels der Schweiz (Monatsstatistik des Aussenhandels der Schweiz), diverse Bände; Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 2.2.

Ein permanenter Verhandlungsprozess mit den Achsen- und Westmächten legte zugunsten offener Absatzwege detaillierte Modalitäten (Exportquoten und Zahlungsverkehr) durch eine Serie zwischenstaatlicher Abmachungen fest. Im zeitlichen Ablauf lassen sich diese Wirtschaftsverhandlungen in sechs Phasen unterteilen, in denen sich die Spielräume für die Schweiz laufend veränderten und neue Zwänge, Schwierigkeiten und Engpässe auftauchten. Der Fortgang und die Wendepunkte der militärischen Auseinandersetzungen bedeuteten Zäsuren, die jeweils Wechsel in den Erwartungshaltungen und Zukunftsvorstellungen bewirkten. Eine erste Phase begann mit dem deutschen Überfall auf Polen am 1. September 1939. Während der sogenannten *drôle de guerre* 1939/40 suchte sich die Schweiz neu zu orientieren und machte Avancen in alle möglichen Richtungen. In dieser Phase setzte eine gegen Deutschland gerichtete Wirtschaftskriegführung ein, die den Gegner ökonomisch schwächen sollte. Aus Schweizer Sicht bildete diese «Blockadepolitik [...] ein System von Macht und Willkür»,⁹ das Entschlossenheit und Augenmass in den Verhandlungen voraussetzte.

Die zweite Phase dauerte ein Jahr und setzte ein mit dem deutsch-französischen Waffenstillstand, der fast vollständigen Einschliessung durch die Achsenmächte im Sommer 1940 und mit dem erfolgreichen Abschluss eines deutsch-schweizerischen Handelsabkommens am 9. August 1940. Zugleich wurde ein faktisches Ausfuhrverbot nach Grossbritannien erlassen, das die schweizerische Neutralität in Frage stellte und als ein politisches Entgegenkommen gegenüber Deutschland gewertet wurde. Doch schon im September 1940 konnten die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Inselreich wieder aufgenommen werden, wenn auch auf niedrigem Niveau. Mit dem faschistischen Italien, dem langjährigen Verbündeten des «Dritten Reichs», der im Juni 1940 in den Krieg eintrat, verhandelte die Schweiz ebenfalls zu dieser Zeit. Neben der Erhöhung der Ein- und Ausfuhren ging es den italienischen Behördenvertretern zunächst um einen Devisenkredit der Schweizer Banken und – nachdem die Schweiz Deutschland ein entsprechendes Zugeständnis gemacht hatte – um einen staatlichen Clearingkredit. Für die italienische Wirtschaft und Politik spielten die Dienstleistungen des schweizerischen Finanzplatzes und die Exporttätigkeit der Industrie in verschiedener Hinsicht eine wichtige Rolle: Neben Kreditgewährung und Goldkäufen sind Tarngeschäfte und der Transfer von Fluchtgeldern zu erwähnen. Im Zentrum steht aber der 1940 an das Iscambi gesprochene Fremdwährungskredit eines helvetischen Bankenkonsortiums unter Führung des Schweizerischen Bankvereins.¹⁰

Mit dem Überfall auf die Sowjetunion im Juni 1941 setzte die dritte Phase ein. Nun stand Deutschland auf dem Höhepunkt seiner militärischen Machtentfaltung und Verhandlungsarroganz. In diese Periode fielen die wichtigsten Kon-

zessionen der Schweiz, eine in Form des Clearingkredits in der Höhe von 850 Mio. Franken. Diese dauerte bis zur grossen Wende im Kriegsverlauf, die mit den Namen von Midway, El Alamein und Stalingrad verbunden ist. Zwischen November 1942 und Januar 1943 zeichnete sich der Zusammenbruch der deutschen Hegemonie ab, was die vierte Phase einleitete. Sie begann mit einer für die Schweiz bedrohlichen Krise in den Handelsbeziehungen mit Deutschland. Im deutschen Machtbereich fand der Übergang zum «totalen Krieg» statt, der die Bevölkerung der besetzten und annektierten Länder hart traf. Nachdem neue Verhandlungen ergebnislos verliefen, setzte im Januar 1943 ein vertragsloser Zustand ein, der zu einer gewissen Verunsicherung in Wirtschaftskreisen und bei den Behörden führte: Die Lieferbereitschaft nach Deutschland liess leicht nach. Dass der Bundesrat und dessen Wirtschaftsunterhändler ab 1943 gegenüber dem «Reich» selbstbewusster auftreten konnten, hing mit der Kriegswende zusammen: Die Alliierten forcierten den Druck auf die Neutralen, und diese erhielten dadurch eine Rückenstärkung gegenüber Berlin. Es ist ein Paradox dieses Wirtschaftskriegs, dass die Schweiz – erstmals seit dem Sommer 1940 – dank zunehmendem Druck der Alliierten wieder an Verhandlungsspielraum gegenüber Deutschland gewann. Nach einem spannungsgeladenen Kräfteressen konnte im Juni 1943 ein Übergangsabkommen abgeschlossen werden, das jedoch mit einem moderaten Abbau des schweizerischen Engagements einherging. Diese Phase endete mit dem Wegfall der deutschen Präsenz in Frankreich Ende August 1944.

Die fünfte Phase steht im Zeichen des alliierten Vormarschs und der immer dringlicher werdenden Forderung nach einem vollständigen Bruch mit Deutschland. Am 1. Oktober 1944 wurde ein Waffenausfuhrverbot erlassen, während der restliche Aussenhandel auf niedrigem Niveau weiterging. Bereits ab 1943 war die Schweiz ins Visier des vereinten britischen und US-amerikanischen Wirtschaftskriegs geraten. Dass die Firma Gebrüder Sulzer in Winterthur im Herbst jenes Jahrs auf die Schwarze Liste gesetzt wurde, empfand man in schweizerischen Wirtschaftskreisen als besonders stossend. Die Firma hatte sich geweigert, ein *Undertaking* mit den Alliierten zu unterzeichnen; das heisst, sie war nicht bereit, ihre Lieferungen an die Achsenmächte von sich aus einzustellen. Zu Beginn des Jahres 1945 antwortete Bundespräsident von Steiger zwar höflich auf die Aufforderung des US-amerikanischen Präsidenten Roosevelt an die «freiheitsliebenden Länder», den Kampf gegen den Nationalsozialismus zu unterstützen, doch ein Abbruch der Handelsbeziehungen kam für den Bundesrat prinzipiell immer noch nicht in Frage. Dabei spielten nicht nur (ausser)politische Überlegungen eine Rolle, sondern ebenso versorgungspolitische. Mit dem Näherrücken der Alliierten von Westen und Süden hatte sich die Versorgungssituation für die Schweiz im Winter 1944/45 verschlechtert; die

alliierten Befehlshaber vereitelten die in langen Verhandlungen vereinbarten Lieferungen aus Übersee. Es sprachen deshalb noch bis ins letzte Kriegsjahr handfeste Gründe dafür, mit Deutschland in Kontakt zu bleiben.

Erst bei Verhandlungen mit einer amerikanisch-britisch-französischen Delegation lenkte die Schweiz ein. Das Eintreffen dieser Delegation unter der Leitung des Amerikaners Laughlin Currie im Februar 1945 markiert den Übergang zu den Nachkriegsverhandlungen. Diese sechste Phase führt in die Nachkriegszeit. Nach den Verhandlungen im Februar und März 1945 zeigte sich die schweizerische Seite einverstanden, mit der Sperre und dem Versprechen einer Erfassung der deutschen Vermögen in der Schweiz einer zentralen alliierten Forderung nachzukommen. Am 16. Februar 1945 setzte der Bundesrat dies um und blockierte die deutschen Vermögen. Er kam damit der vom US-Schatzamt forcierten «Safehaven»-Politik entgegen, welche die finanziellen Transaktionen Deutschlands ins neutrale Ausland unterbinden wollte. Die Hinwendung zu den Alliierten war in dieser neuralgischen Phase ohne einen vollständigen Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland möglich. Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht die Haltung bedeutender schweizerischer Unternehmer: Man ging davon aus, dass dieses wichtige Wirtschaftspotential auch nach der Niederlage weiter existieren würde, und versuchte, die Geschäftsverbindungen mit deutschen Firmen über eine kritische Phase hinweg «wenigstens im symbolischen Rahmen» weiterzuführen.¹¹ Heinrich Homberger, versierter Unterhändler und Vorort-Direktor, führte vier Tage vor Kriegsende in Europa vor der Schweizerischen Handelskammer aus:

«Dass überhaupt zeitlich alles so zusammentraf, wie es geschah: die Möglichkeit des Abbaus bis zur völligen Unterbindung gegenüber Deutschland als organische Entwicklung im bilateralen Verhältnis zu diesem Land und dies gerade im Moment, als es zu einer unumgänglichen Notwendigkeit für die Ordnung unseres Verhältnisses zu den Alliierten geworden war, das gehört auch wiederum ins Kapitel «Glück der Schweiz in der Weltgeschichte».¹²

Für die aussenwirtschaftlichen Beziehungen spielte der schweizerische Währungskredit an Frankreich von über 250 Mio. Franken eine entscheidende Rolle, besiegelte er doch die – auf Unternehmensebene bereits seit längerer Zeit vollzogene – Umstellung auf die von den Alliierten befreiten Gebiete (vor allem Frankreich, Belgien und die Niederlande). Damit ging der Stellenwert der Kompensationsmärkte, die die Neutralen vorübergehend beherrscht hatten, in der Nachkriegszeit wieder zurück.

Übers Ganze gesehen strebte die Schweiz eine enge wirtschaftliche Zusammen-

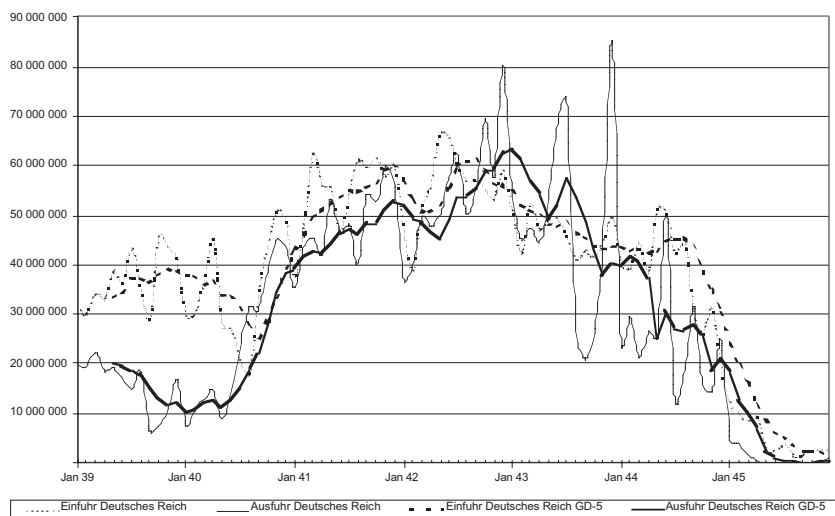
arbeit mit Deutschland an, was ihr einen doppelten Vorteil brachte. Erstens gingen helvetische Unternehmen technologisch und finanziell gestärkt aus den Kriegsjahren hervor. Zweitens konnte der Staat zentrale Zielsetzungen seiner Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik verwirklichen. Regierung und Unternehmen hätten der Bevölkerung weder «Brot» noch «Arbeit» gewährleisten können ohne aussenwirtschaftliche Kooperation.¹³ Der militärischen Führung hätten Rohstoffe für Rüstungsgüter und Rohmaterialien für Festungsbauten gefehlt. Darüber hinaus war die Existenz vieler Banken, von denen die hochentwickelte Kreditwirtschaft der Schweiz abhing, auf die Sicherstellung von Auslandguthaben oder zumindest einen geordneten Rückzug aus kritisch gewordenen Vermögenspositionen angewiesen.

Das Verhältnis zu den Achsenmächten

Die deutschen Eroberungen führten während des Kriegs zu einer starken Ausdehnung des Clearingverkehrs und zu einer Konzentration der schweizerischen Aussenwirtschaft auf die Gebiete der Achsenmächte. Diese nutzten die Clearingabkommen für ihre Macht- und Rüstungsinteressen, indem sie ihren Vertragspartnern sogenannte Clearingkredite abverlangten. Die daraus resultierenden Schulden beliefen sich gegen Kriegsende auf insgesamt 33 Mrd. Reichsmark; die schweizerische Regierung steuerte mit 1,121 Mrd. Franken rund 2% dazu bei.¹⁴ Bei dieser sogenannten Clearingmilliarde (nach Kriegsende von den Alliierten auch «Kollaborationsmilliarde» genannt) handelte es sich um eine staatliche Zahlungsgarantie für die schweizerischen Exporteure. Die Clearingkredite ermöglichten es der deutschen und italienischen Armee, ihre grossen Rüstungskäufe in der Schweiz zu finanzieren. Ausserdem errichteten die NS-Behörden ein «Europäisches Zentralclearing», das ihnen die Kontrolle des schweizerischen Aussenhandels mit den besetzten Staaten erlaubte. Die Achsenmächte versuchten schon in den ersten Kriegsmonaten, im Rahmen der Clearingabkommen eine Kreditfinanzierung für schweizerische Lieferungen zu erhalten. Dies entsprach einer allgemeinen Strategie der Einbindung von Handelspartnern in die deutsche Kriegswirtschaft. Im Sommer 1940, nach der Niederlage Frankreichs, wuchs der deutsche Druck auf die Schweiz, die sich fast vollständig durch die Achse umklammert sah und ihre Exporttätigkeit in starkem Masse auf Deutschland ausrichtete. Leichtmetalle, Waffen, Maschinen, Textilien und chemisch-pharmazeutische Produkte gehörten zu den wichtigsten Sparten der Exportwirtschaft. Im Gegenzug erhielt die Schweiz grosse Mengen Kohle, Textilrohstoffe, Roheisen, Nichteisenmetalle, Chemieprodukte und Maschinenbestandteile. Die Exportkonjunktur nach Deutschland wird aus Abbildung 3 ersichtlich. Sie zeigt die starke Zunahme des deutschen Marktes für den Absatz schweizerischer Industrieprodukte in den Jahren 1941 bis

Abbildung 3: Aussenhandel der Schweiz mit dem Deutschen Reich

(monatliche Nominalwerte, absolut und gleitender Durchschnitt, in Franken)



GD-5: gleitender Durchschnitt auf der Basis von 5 Monaten.

Quelle: Monatsstatistik des auswärtigen Handels der Schweiz (Monatsstatistik des Aussenhandels der Schweiz), diverse Bände; Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.2.

1943. Die Fähigkeit und Bereitschaft der schweizerischen Exporteure, nach Deutschland zu liefern, nahm zwar 1943 und vor allem 1944 ab; die wirtschaftlichen Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland verharrten aber bis zum Kriegsende auf einem vergleichsweise hohen Niveau.¹⁵

Die Exporte wurden in der Regel von den Importen übertroffen. Die Handelsbilanz der Schweiz mit Deutschland war allgemein negativ (mit Ausnahme von 1943). Vor 1942 und abermals 1944 kamen weit mehr Waren in die Schweiz, als diese exportierte. Die Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland sprengten die relativen Grössenordnungen der Aussenhandelsstruktur und entsprachen auch nicht mehr dem *courant normal*. Die erwähnten Clearingkredite ermöglichten trotz der chronischen Devisenknappheit des «Reichs», dass die gesamten Wirtschaftsbeziehungen – neben dem Warenverkehr waren es hohe «unsichtbare Exporte» zugunsten der Schweizer Dienstleistungs- und Finanzgläubiger – bis Ende April 1945 mehr oder weniger reibungslos abgewickelt werden konnten.

Die wirtschaftlichen Beziehungen boten der Schweiz aber auch die Möglichkeit zu einer Verständigung mit dem mächtigen Nachbarn, die das Risiko allfälliger Reaktionen der anti-deutsch eingestellten Schweizer Bevölkerung minimierte. So erklärte Aussenminister Marcel Pilet-Golaz Ende Juli 1940 gegen-

über Hans Frölicher, dem politisch anpassungsbereiten Schweizer Gesandten in Berlin:

«Wir hoffen sehr, dass der Abschluss der derzeit stattfindenden Wirtschaftsverhandlungen eine Gelegenheit bieten wird, unseren Willen zu zeigen, uns an die neue Situation in Europa anzupassen und auf der wirtschaftlichen Ebene mit Deutschland zusammenzuarbeiten. Wenn daraus der Eindruck einer Entspannung entstehen sollte – wovon wir ausgehen –, dann wird es leichter fallen, auch auf anderen Gebieten Sympathien zu erwecken ohne uns dem Vorwurf der Unterwürfigkeit auszusetzen, der in Deutschland oder der Schweiz genau so gut aufkommen könnte [...]».¹⁶

Die rasche Niederlage der französischen Armee gegen die deutsche Wehrmacht hatte zu dieser Zeit einen Schock in der Bevölkerung ausgelöst. Die Schweiz war eingekreist. Bereits am Tag des Waffenstillstands, am 21. Juni 1940, hatten die Behörden «alle Hebel in Bewegung gesetzt», um «eine Förderung des Exportes nach Deutschland auf der ganzen Linie herbeizuführen».¹⁷ Bundespräsident Pilet-Golaz versprach in seiner Radiorede vom 25. Juni, nun gelte es Arbeit zu beschaffen, «koste es was es wolle». Die Wirtschaftsunterhändler waren bemerkenswert zielstrebig auf eine wirtschaftliche Verständigung mit den Achsenmächten aus. Heinrich Homberger, Mitglied der Verhandlungsdelegation, wollte alles vermeiden, was zu Spannungen mit Deutschland hätte führen können. Es bestand aber auch der Wille, die Beziehungen zu Grossbritannien nicht abbrechen zu lassen. Bundesrat Minger etwa erklärte weitsichtig, der Krieg könne noch lange dauern und es solle der Schweiz fernliegen, «Deutschland um Erbarmen zu bitten».¹⁸ In den folgenden Jahren gingen beide Rechnungen auf: Es gelang, einen – allerdings minimalen –Wirtschaftsverkehr mit den alliierten Mächten aufrechtzuerhalten; dominant war jedoch gleichzeitig eine auf die Achse ausgerichtete Verständigungsstrategie. In der Zeit nach Juni 1940 wurden auch verschiedene Vorschläge zur Entsendung einer hochkarätigen «Erkundungsmission» von Wirtschaftsvertretern nach Berlin gemacht. Diese Initiativen – die von seiten des Generals wie von deutschfreundlichen Kreisen her kamen – waren Ausdruck der auch bei den grossen Exportunternehmen vorherrschenden Meinung, dass eine Konzentration der schweizerischen Anstrengungen auf den deutschbeherrschten «grossen europäischen Wirtschaftsraum» angezeigt sei. Deutschland sandte im Sommer 1940 diesbezüglich klare Signale aus, die in schweizerischen Unternehmerkreisen teilweise positive Resonanz fanden. Die Interessengemeinschaft der Basler chemischen Industrie etwa bemerkte Ende August 1940, es gelte

«zunächst vor allem die handelspolitische Aktivität im kontinentalen Raum einzusetzen, auf dem sich als Folge des bisherigen Kriegsverlaufes eine wirtschaftliche Neuorientierung nach weitgehend veränderten Gesichtspunkten anbahnt und auf die wir zur Sicherung unserer Position rechtzeitig Einfluss nehmen müssen».¹⁹

Die Firma Bally und ihre Beziehungen zu den Achsenmächten

Bei einigen Firmen bedeutete die Ausrichtung auf NS-Deutschland eine ausgesprochene Umorientierung. Dass sich diese erst im Sommer 1940 und auf Druck der Behörden vollzog, verdeutlicht das Beispiel der Bally Schuhfabriken AG in Schönenwerd. Ende September 1939 diskutierte man in deren Direktion die Gefahr, welche die «von England herausgegebenen schwarzen Listen» darstellten, und zog den Schluss, «jedwelche Lieferungen für die Bally Wiener Schuh AG, Wien, einzustellen, da dieselbe als deutsche Firma behandelt werden muss».²⁰ Am 11. Oktober 1939 vermerkte jedoch ein Direktionsmitglied, «in Bern» würde man es «nicht gerne sehen [...], falls wir unsere Lieferungen nach Deutschland einstellen». Es sei «nicht zu vergessen, dass wir rechtlich gezwungen werden könnten, unsere deutschen Kunden zu beliefern und auch, dass es unsererseits nicht neutral gehandelt wäre, wenn wir einerseits die Entente-Staaten unbeschränkt beliefern und andererseits die deutschen Sendungen zurückhalten».²¹

Diese «neutralitätspolitische» Argumentation (mit der gewissermassen eine schweizerische Berechtigung zur Belieferung aller Kriegsparteien postuliert wurde) vermochte aber die Direktionsmitglieder nicht zu überzeugen. Am 4. Mai 1940 gelangte das Gremium jedenfalls zum Schluss, «dass heute Lieferungen nach Deutschland für uns nicht in Frage kommen».²² Am 4. Juli 1940 hatte sich das Blatt gewendet. Nun verwies Iwan Bally «generell auf die Dringlichkeit der Arbeitsbeschaffung und insbesondere auf die Notwendigkeit der Wiederbelebung des Exportes unter besonderer Beachtung der zur Zeit bestehenden Clearingspitze zu Gunsten Deutschlands». Dieser Clearingsaldo müsse «nun möglichst rasch durch Warenlieferungen abgetragen werden». Um den Blockadevertrag mit England nicht zu verletzen, müsse, so Bally weiter, darauf geachtet werden, «dass sich unsere Firma im Rahmen des <courant normal> bewegt»; bei darüber hinausgehenden Mengen müsse die ganze Schuhbranche in Erscheinung treten und ihr Gewicht bei der schweizerisch-alliierten Commission mixte in die Waagschale werfen.²³

Die Clearingkredite schufen die Voraussetzung für eine von agilen Unterhändlern entwickelte Exportpolitik, auf welche die meisten Unternehmen nach der Einschliessung der Schweiz durch die Achsenmächte einschwenkten. In der

Schweizer Verhandlungsdelegation herrschte der Eindruck vor, dass Deutschland «uns gegenwärtig sehr nahe [steht] und England [...] sehr weit von uns entfernt»²⁴ ist. In dieser Phase, in der Deutschland im Zenit seiner militärischen Macht stand, schien es möglich, Unternehmensstrategie, Landesinteressen und Deutschlandkurs in Einklang zu bringen. So erklärte Homberger an einer Sitzung der Schweizerischen Handelskammer im Mai 1941, man habe den «künftigen Aufbau in Europa» im Auge zu behalten und sich auf eine «konstruktive Zusammenarbeit» einzurichten. Die eigenen «Opfer» sollten «mithelfen, die Unabhängigkeit unseres Landes aufrecht zu erhalten».²⁵ Hier zeigt sich, dass Aussenwirtschaftspolitik durchaus auch Aussenpolitik und/oder Verteidigungspolitik sein konnte.

Die deutsche Rechnung, die Schweiz als verlängerte Werkbank zu benutzen und ihr volkswirtschaftliches Potential in die eigenen Rüstungsanstrengungen einzubinden, ging dennoch nicht immer auf.²⁶ Die Versuche deutscher Ministerialbürokratien, der Wehrmacht und der neugeschaffenen Abteilungen des NS-Regimes, in der Schweiz einen Käufermarkt durchzusetzen, hatten nur mässig Erfolg. Die entsprechenden Klagen der Deutschen Industriekommission, die ab Frühjahr 1941 in Bern domiziliert war und von dort aus das inkohärente deutsche Bestell-, Beschaffungs- und Einkaufswesen zu koordinieren und zu stärken versuchte, brachen nicht mehr ab. Von einer wirtschaftlichen Eingliederung der Schweiz in das «Neue Europa» versprachen sich die deutschen Entscheidungsträger aber auch einen politisch-ideellen Effekt: Zusammen mit den skandinavischen und den südosteuropäischen Ländern sollte die Schweiz für die aktive Teilnahme an einer «Europäischen Grossraumwirtschaft» motiviert werden. Die Propagandafeldzüge vermochten allerdings die Realität der brutalen Besatzungswirtschaft in weiten Teilen Europas immer weniger auszublenden.

Die Tatsache, dass sich die schweizerischen Firmen bemühten, mit den neuen Herren Europas ins Geschäft zu kommen, darf nicht mit nationalsozialistischer Gesinnung gleichgesetzt werden. Ein Teil der schweizerischen Wirtschaftseliten wies ideologische Affinitäten zum Ordnungsdenken sowie zum Antikommunismus des nationalsozialistischen Deutschland auf. Jedoch drücken sich in der Intensität des wirtschaftlichen Austauschs nicht derartige Sympathien aus. Das behördliche Verbot, gegenüber den Alliierten sogenannte Undertakings zu unterzeichnen und somit explizit auf einen weiteren Handel mit den Achsenmächten zu verzichten, macht auch deutlich, dass eine formelle Distanzierung von Deutschland für schweizerische Unternehmen mit Schwierigkeiten verbunden war. Firmen, die bereit waren, an die Achsenmächte zu liefern, konnten sich hingegen politisch unterstützt fühlen. Umgekehrt lässt sich wegen einer verstärkten Präsenz von Firmen in angelsächsischen Ländern nicht zwin-

gend auf weniger Engagement bei den Achsenmächten schliessen. Wichtige Branchen und Bereiche der schweizerischen Wirtschaft – die Grossbanken und die chemisch-pharmazeutische Industrie – verlagerten den Schwerpunkt ihrer geschäftlichen Aktivitäten während der Kriegsjahre in den angelsächsischen Raum, ohne dass sie ihr Interesse am Geschäft in und mit Deutschland verloren hätten.

Wirtschaftliche und politische Interessen der Kriegsparteien an der Schweiz

Die Kriegführenden schätzten an der neutralen Schweiz ihr wirtschaftliches Potential im Produktions- und Finanzbereich, ihre Rolle als Operationsbasis für Geheimdienste und ihre diplomatischen und humanitären Dienste. Die Achsenmächte waren generell stärker an den wirtschaftlichen Leistungen der Schweiz interessiert als die Alliierten, welche im Rüstungswettlauf auf weit grössere Ressourcen zurückgreifen konnten. Die alliierte Kontinentalblockade zwang Deutschland und Italien, das wirtschaftliche Potential in Europa so weit als möglich auszunutzen. Durch die Einkreisung der Schweiz im Sommer 1940 und die Verhängung einer Gegenblockade wurde ihnen dies in bezug auf das schweizerische Wirtschaftspotential fast vollständig möglich. Die Wehrmacht konnte in den folgenden zwei Jahren dank den vom Bundesrat gewährten Clearingkrediten nach Belieben und ohne Probleme grosse Mengen schweizerischer Rüstungsgüter beschaffen. Besonders begehrt waren Kriegsmaterial (Waffen, Munition, Zünder), Aluminium und Werkzeugmaschinen. Da die deutsche Rüstungsproduktion in den ersten drei Kriegsjahren stagnierte, boten die schweizerischen Kriegsmateriallieferungen eine willkommene Ergänzung. Im Vergleich zur Produktion in NS-Deutschland fiel der quantitative Umfang der Rüstungslieferungen während der gesamten Kriegsdauer jedoch nur sehr gering aus: Das schweizerische Kriegsmaterial erreichte gerade einmal 1% der deutschen Rüstungsendfertigung; bei Werkzeugmaschinen und Aluminium lag der Beitrag bei rund 3%.²⁷ Hingegen machten die in der Elektrostahlproduktion benötigten schweizerischen Graphitelektroden 10% der gesamtdeutschen Erzeugung aus, und bei den schweizerischen Lieferungen von Zeitzündern und deren Bestandteilen (für Fliegerabwehrkanonen) ist ebenfalls mit einem Anteil von über 10% zu rechnen.

Die relativ geringen Quantitäten in der Rüstungsproduktion stehen im Widerspruch zu der von deutschen Ministerien und Wehrmachtsstellen mehrfach betonten hohen Bedeutung. Indes widersprachen sich diese Aussagen häufig; sie illustrieren bisweilen eher die Rivalitäten zwischen den Behörden als objektive Gegebenheiten. Die NS-Ämter neigten aufgrund des internen Verteilungskampfes dazu, beinahe jede Lieferung als absolut kriegsentscheidend und deshalb unentbehrlich anzusehen. Deshalb dürfen die – auch in unseren Studien

– immer wieder zitierten Aussagen von Behördenvertretern nicht überschätzt werden. Tatsächlich liessen sich aber auch besondere Abhängigkeiten der deutschen Wirtschaft feststellen: Zwar waren die meisten Industriesektoren in Deutschland und den besetzten Gebieten genügend entwickelt, um ohne die schweizerischen Lieferungen auszukommen. In der Maschinen- und vor allem der Uhrenbranche (und somit der Zünderproduktion) lässt sich aber eine hohe deutsche Abhängigkeit vom schweizerischen Markt feststellen. Die deutsche Uhrenindustrie war weniger spezialisiert; zudem bewährte sich die schweizerische Industrie durch Qualität und Zuverlässigkeit – ein Vorteil, den auch die deutschen Rüstungsstellen anerkannten. Diese hohe Qualität zeichnete insbesondere die schweizerischen Werkzeugmaschinen aus: Die Zahnradbearbeitungsmaschinen beispielsweise waren für den Flugzeug- und Panzermotorenbau in Deutschland unerlässlich. Bestimmte Präzisionswerkzeuge, Transformatoren, Aluminium oder Kugellager waren ebenso gefragt. Es kann aber heute nicht mehr rekonstruiert werden, inwieweit die deutschen Fabriken tatsächlich auf die schweizerischen Lieferungen angewiesen waren oder ob sie auch anderweitig hätten Ersatz finden können. Auch bezog Deutschland aus den besetzten und verbündeten Ländern weitaus mehr und wichtigere Güter.

Bedeutsam wurden die schweizerischen Lieferungen durch den Anfang 1943 vom NS-Regime – angesichts der Niederlagen an der Ostfront und in Nordafrika – ausgerufenen «totalen Krieg». Mit der in den folgenden zwei Jahren stark steigenden deutschen Rüstungsproduktion wuchs der Bedarf an Zulieferungen aus dem Ausland und somit auch aus der Schweiz. Besonders im ersten Halbjahr 1943 betonten die deutschen Ministerien und die Wehrmacht mehrfach die ihrer Ansicht nach hohe Bedeutung der schweizerischen Rüstungslieferungen. Während Rüstungsminister Albert Speer und Wilhelm Keitel, Chef des Oberkommandos der Wehrmacht, die Schweiz mit wirtschaftlichen Druckmitteln (Rohstoffsperr) zu höheren Lieferungen zwingen wollten, schlug sich Adolf Hitler auf die Seite der gemässigten Ministerien. Er äusserte sich dahingehend,

«dass er an sich ein scharfes Vorgehen gegenüber der Schweiz für wünschenswert halte; man dürfe den Bogen aber nicht überspannen, da man damit rechnen müsse, dass die Schweiz, wenn wir einen offenen Handelskrieg führten, über Italien Ausweichmöglichkeiten zu dritten Ländern finden werde. Der Führer halte es deswegen für richtig, nicht jede weitere Verhandlungsmöglichkeit für den Fall zu verbauen, dass die Schweiz sich nicht auf unsere Forderungen einlasse.»²⁸

Diese Order blieb bis Kriegsende die Leitlinie der deutschen Aussenwirtschaftspolitik gegenüber der Schweiz. Hitler hatte einerseits kein Vertrauen in

die Kooperationsbereitschaft des Achsenpartners Italien, andererseits wollte er eine vollständige Unterbrechung der schweizerischen Lieferungen vermeiden. Die Schweizer Regierung beschränkte nach dem Sommer 1943 die Ausfuhren insbesondere von Kriegsmaterial, was nach Ansicht des Rüstungsministeriums zu einem Bedeutungsverlust der schweizerischen Güterlieferungen führte.

«Während die Einfuhren aus Schweden, Spanien usw. durch grosse und wichtige Rohstoff-Posten ein klares Bild ergeben, sei die Einfuhrstruktur der Schweiz völlig anders, da alle Warengattungen und zwar vornehmlich Fertigerzeugnisse auftreten. Zu dieser Einfuhr müsse er erklären, dass alle Einfuhren aus der Schweiz für Deutschland durchschnittlich uninteressant seien, besonders wenn man die Ausfuhr wichtiger deutscher Güter nach der Schweiz gegenüberstelle.»²⁹

In der Folge konzentrierten sich die deutschen Interessen stärker auf die anderen Dienste der Schweiz, den Gütertransit und vor allem den Devisenhandel. Darin hat die Schweiz eine gewichtigere Rolle für die deutsche Kriegswirtschaft gespielt. Ihr freier Kapitalmarkt liess sich für diverse Transaktionen wie Gold- und Wertschriftenverkäufe nutzen, und die damit bezogenen Franken waren nach 1941 einzigartig im europäischen Handel. Laut der Deutschen Reichsbank waren die Gold- und Devisentransaktionen in der Schweiz «von kriegsentscheidender Bedeutung», denn der Franken war sowohl für Deutschland als auch für seine Verbündeten die einzige frei verwendbare Devisen.³⁰ Zwar wurden weniger als 10% des internationalen deutschen Zahlungsverkehrs in Devisen abgewickelt; insbesondere nach 1943 konnten aber besonders begehrte Rohstoffe und Güter aus den neutralen und verbündeten Staaten nur noch gegen Devisen bezogen oder geschmuggelt werden. Mehrere Beispiele zeigen, dass NS-Deutschland ohne Schweizer Franken bestimmte hochwertige Rohstoffe wie Wolfram oder Mineralöl nicht oder nur bedingt hätte beziehen können. Insbesondere die verbündeten Staaten verlangten Frankenbeträge, um wiederum in der Schweiz Kriegsmaterial und Maschinen einkaufen zu können. Rumänien beispielsweise machte den Zahlungsverkehr in Franken zu einer Bedingung dafür, mit Deutschland überhaupt noch einen Wirtschaftsvertrag abzuschliessen. Schweizer Franken wurden zudem in den neutralen Staaten wie Schweden (im Schiffsbau) oder Spanien und Portugal (für Wolframkäufe) verwendet. Die Reichsbank verfügte während des Kriegs über rund 2 Mrd. Franken, welche zur Hälfte in der Schweiz und zur Hälfte im internationalen Zahlungsverkehr eingesetzt wurden.³¹ Insgesamt ist demnach die spezifische Bedeutung der Schweiz weniger in ihren Rüstungslieferungen zu suchen als in ihrer Drehscheibenfunktion für den internationalen Handel. Auch bestimmte schweizerische

Industrieprodukte (Werkzeugmaschinen, Zünder) waren höchstwahrscheinlich ein wichtiger Beitrag an die deutsche Kriegsproduktion.

Auf alliierter Seite waren die Motivationen anders gelagert als auf der deutschen: Hier ging es weniger darum, sich des wirtschaftlichen Potentials des Neutralen zu bemächtigen, als zu verhindern, dass dies Deutschland gelang. Die Vergabe von Aufträgen an schweizerische Unternehmen resultierte aus einer alliierten Strategie, die auf eine systematische Schwächung der Achsenmächte abzielte und alles daran setzte, deren Unterstützung durch die Neutralen zu unterbinden. Dass diese Strategie jedoch nicht sehr erfolgreich war, zeigen die wiederholten Warnungen der USA und Grossbritanniens an die Schweiz. Durch umfassende Massnahmen wie die Blockierung von Guthaben in den USA und mit Wirtschaftssanktionen (Schwarze Listen und Verweigerung von Navicerts) führten die Alliierten ihren Wirtschaftskrieg. Die USA und Grossbritannien übten aber nicht nur repressiven Druck auf die Schweiz aus, sondern absorbierten auch Güter: Die zu Beginn des Kriegs im grossen Stil per Post nach Grossbritannien und den USA geschmuggelten Uhrensteine dienten nicht nur der alliierten Rüstung (Zünder- und Flugzeugproduktion), sondern verfolgten das Ziel, den Feind in seinen Bezugsmöglichkeiten einzuschränken.

Dass die Schweiz in der schwierigen Situation gegen Ende des Kriegs dennoch nicht massiver unter Druck geriet, war dem alliierten Wirtschaftskrieg zu verdanken, der die Neutralen nie so effizient oder uneingeschränkt in die Zange nahm, wie die Kriegswirtschaftsministerien in London und Washington dies gewünscht hätten. Den Schwarzen Listen haftete bisweilen etwas Zufälliges an. Während des ganzen Kriegs mussten die Alliierten gegenüber den Neutralen ihre politischen Interessen abwägen. Wichtige Motive liessen es als opportun erscheinen, die Schweiz vorsichtig zu behandeln. Der Unterstaatssekretär im amerikanischen State Department, Joseph C. Grew, brachte diese kompromissbereite Haltung deutlich zum Ausdruck:

«Aus politischen Gründen und weil die neutrale Haltung der Schweiz für uns beim künftigen wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas nützlich sein kann, ist es gegenwärtig nicht ratsam, allzu hohen Druck auf die Schweizer Regierung auszuüben, um damit rein kriegswirtschaftliche Ziele durchzusetzen.»³²

Die Bedeutung der Schweiz als Nachrichtenort, als Spionageplatz und als Standort des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, das für die alliierten Kriegsgefangenen in den Achsenländern zuständig war, stimmten die Aussenministerien in Washington und London immer wieder nachsichtig. Die

Schweiz verfügte somit stets über eine gewisse Flexibilität zwischen den Kriegsparteien.

Handlungsspielräume und politische Legitimation

Unter den Bedingungen von Krieg und Krise wurde die Aussenwirtschaft im wesentlichen zur Aussenwirtschafts*politik* und die Aussenpolitik zur Aussenwirtschafts*politik*. Diese Verschränkung erleichterte es paradoxerweise, in den Aussenbeziehungen zwischen Wirtschaft und Politik zu trennen. Innerhalb wechselnder Interessenkonstellationen und Machtverhältnisse führten schweizerische Behörden während des Krieges Verhandlungen, die primär auf die Sicherstellung der Landesversorgung abzielten und gerade dadurch auch deutsche Forderungen erfüllen und den helvetischen Unternehmen entgegenkommen konnten. Versorgungsengpässe und verlorengegangene Absatzmärkte führten zu ständigen Verhandlungen mit allen Seiten, die für die dringend nötigen volkswirtschaftlichen Ressourcen unerlässlich erschienen. Die Verhandlungen mit den Achsenmächten, mit den Alliierten, aber auch mit den Neutralen lösten vielfältige Rück- und Wechselwirkungen aus. Die neutrale Schweiz stand zwischen den Fronten – und nutzte gleichzeitig den Sachverhalt, dass eine moderne Industriewirtschaft, wie sie der Kriegführung beider Seiten zugrunde lag, mit einer rigiden wirtschaftlichen Abschottung und autarker Selbstgenügsamkeit kaum verträglich war.

Die Verhandlungen prägten auch mentale, wirtschaftliche und politische Faktoren, die nicht explizit angesprochen wurden. So stellt sich zum Beispiel die Frage, wieso die Schweiz nicht stärker auf ein Junktim zwischen Goldkäufen, Alpen transit und Waffenlieferungen auf ihrer und Rohstoff- sowie Nahrungslieferungen auf der deutschen Seite hingearbeitet hat und weshalb umgekehrt Deutschland die Interdependenz wirtschaftlicher und politischer Prozesse nicht stärker für Erpressungsstrategien gegen den neutralen Nachbarn nutzte. Dies hing zum einen damit zusammen, dass die Probleme durch Aufteilung der Verhandlungsgegenstände leichter zu lösen waren. Eine systematische Verbindung der verschiedenen Bereiche des wirtschaftlichen Austauschs hätte komplexe Abstimmungsprozesse nötig gemacht, die Verhandlungen überfrachtet und Kompromisse erschwert. Zum andern darf die Kohärenz dieser zwischenstaatlichen Interaktionen nicht überschätzt werden: Sowenig wie die Schweiz war das militärisch erfolgreiche, den europäischen Kontinent beherrschende «Reich» aufgrund seiner polykratischen Struktur willens und in der Lage, eine die unterschiedlichen Behörden und Apparate integrierende Gesamtstrategie zu entwickeln.

Die Wirtschaftsverhandlungen mit Deutschland fanden in einer Machtkonstellation statt, die der schweizerischen Delegation grosses Verhandlungsgeschick

abverlangte. Die Auseinandersetzungen zwischen den beiden ungleichen Gesprächspartnern konzentrierten sich dabei auf zwei Punkte. Erstens wollte die deutsche Seite im Rahmen des bestehenden, bilateralen Clearingvertrags vorteilhafte Konditionen herausholen. Dazu boten der Verrechnungskurs (das politisch festgelegte Wertverhältnis der Währungen), die der Reichsbank zustehende «freie Devisenspitze» und die Kreditmargen Gelegenheit. Zweitens ging es darum, die Schweiz in ein umfassenderes System eines europaweiten, durch Deutschland beherrschten multilateralen Clearings einzubinden. Für Deutschland war insbesondere die Partizipation der Schweiz am sogenannten Europäischen Zentralclearing wichtig. Trotz etlicher wirtschaftlicher und politischer Bedenken trat die Schweiz am 20. September 1940 diesem System bei. Die schweizerischen Verantwortlichen mussten bemerken, dass sie mit diesem Schritt die Annexions-, Eroberungs- und Besatzungspolitik des «Reichs» indirekt guthiessen. Entsprechend umstritten war dieser Beitritt innerhalb der wirtschaftlichen, administrativen und politischen Eliten. Ein Vertreter der Finanzverwaltung sprach im Januar 1941 vom multilateralen Clearing als einem «Deckmantel», mit dem der «Verzicht auf eigene Handelspolitik und Handelsverträge» kaschiert würde. Solange es gehe, solle die Schweiz sich aus einer solchen Bindung heraushalten. Doch auch der neutrale Kleinstaat habe letztlich «lieber Beschäftigung im Lande als dogmatisches Festhalten an einem System».³³ Der Genfer Bankier Albert Pictet bezeichnete die Teilnahme am Clearingsystem als Entschluss von «gewaltiger Tragweite» und fragte: «Warum handelt man in der Schweiz so rasch?»³⁴ Demgegenüber hielt der Textilindustrielle Caspar Jenny trotz Bedenken fest: «Wenn wir nie etwas Schlimmeres annehmen müssen als dies, können wir noch zufrieden sein.» Das multilaterale Clearing vermochte allerdings die finanztechnische Wirkung im deutsch beherrschten «Neuen Europa», die ihm zugedacht war, nicht zu entfalten. Aufgrund der destruktiven Logik des Kriegs kam es über Ansätze nicht hinaus und verkam faktisch zu einem Instrument der wirtschaftlichen Ausbeutung besetzter Gebiete. So setzte sich längerfristig die bilaterale Konzeption durch, und die Wirtschaftsverhandlungen konzentrierten sich auf die laufende Anpassung des deutsch-schweizerischen Clearingvertrags.

Die Wirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Deutschland von 1940 und 1941 wurden auch durch die Presse aufgenommen und in den parlamentarischen Kommissionen debattiert. Erstere veröffentlichte während der Verhandlungsphase ab Mai 1940 allerdings nur amtliche Communiqués. Sie begrüßte nach der Unterzeichnung das Abkommen; die *Neue Zürcher Zeitung* wertete es als organische Weiterentwicklung der deutsch-schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen. Der *Zürcher Tages-Anzeiger* und das Luzerner *Vaterland* hoben die elastischen Clearingkredite lobend hervor; nur für die sozial-

demokratische Berner *Tagwacht* bestand Anlass zur Kritik, wobei weniger der Umstand kritisiert wurde, dass die Schweiz den deutschen Druckversuchen erlegen sei, sondern vielmehr, dass der Bundesrat einseitig zugunsten der «schweizerischen Geschäftswelt» entschieden habe.³⁵ Aus Gründen der Versorgungs- und Arbeitsplatzsicherheit zogen alle Presseorgane nach dem Abkommen vom Juli 1941 eine mehrheitlich positive Bilanz. In der ansonsten antifaschistisch eingestellten sozialdemokratischen Presse wurde vor allem die Arbeitsbeschaffung dank grossen Aufträgen auf Kredit positiv bewertet.

In der Öffentlichkeit war im Sommer 1941 vorerst unbekannt geblieben, in welcher Höhe der Clearingkredit an Deutschland beziehungsweise die schweizerische Exportindustrie festgesetzt worden war. Die Mitglieder der parlamentarischen Finanzdelegation wurden zwar durch Wirtschaftsminister Stampfli über die Erhöhung des Clearingkredits auf 850 Mio. Franken informiert. Wichtig war dem Bundesrat aber, dass der konkrete Betrag des Clearingkredits – auch aus Rücksicht gegenüber den Alliierten – nicht an die Öffentlichkeit gelangte. Gerüchtehalber vernahm man dennoch von rund 900 Mio. Franken, worauf sich der Direktor der Handelsabteilung, Jean Hotz, genötigt sah, vor die Bundeshauspresse zu treten und das Abkommen zu rechtfertigen. Die Pressezensur und eine dürftige Informationspolitik der Behörden sorgten dafür, dass die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik nicht konkreter erörtert wurden.³⁶ Hingegen kam es im Herbst 1941 aufgrund der Gerüchte in der Presse anlässlich der Genehmigung des halbjährlichen Aussenwirtschaftsberichts des Bundesrats zu einer seltenen, aber lebhaften Debatte im Nationalrat. SP-Nationalrat Hans Oprecht verlangte vom Bundesrat Auskunft über die Clearingvorschüsse und das multilaterale Clearing.

«Wird die Schweiz durch diese Ordnung unseres Aussenhandels wirtschaftlich nicht in das «neue Europa» eingegliedert, ohne dass wir es wollen, und zwar in solcher Weise, dass die absolute und integrale Neutralität als gefährdet erscheint? [...] Wir befürchten, dass wir auf einer schiefen Ebene uns befinden, auf der wir immer mehr ins Gleiten geraten.»³⁷

Nationalrat Walter Muschg (LdU) doppelte nach und sprach sein Unbehagen gegenüber der deutschfreundlichen Wirtschaftspolitik des Bundesrats offen aus:

«Die Nationen, die sich heute bis zur gegenseitigen Vernichtung bekämpfen, werden nach Kriegsende wenig Neigung haben, auf uns Rücksicht zu nehmen, nur weil es uns erstaunlicherweise gelungen ist, uns das allgemeine Schicksal vom Leibe zu halten. Dieser moralische Gesichtspunkt

wird eines Tages zu entscheidender Bedeutung gelangen, und wir müssen ihm schon jetzt Rechnung tragen. Auch unsere eigenen Nachkommen werden dereinst nicht zuerst darnach fragen, ob wir in diesen Jahren gehungert und gefroren haben, sondern ob wir die Kraft aufbrachten, trotz Hunger und Not dem schweizerischen Staat diejenige Geltung zu erhalten, deren er würdig ist und die er braucht.»³⁸

Die Antwort des verantwortlichen Bundesrats, des Wirtschaftsministers Walther Stampfli, war knapp und klar:

«Es ist von Prof. Muschg angedeutet worden, unsere Nachkommen würden einmal nicht gross darnach fragen, ob wir tüchtig gefroren und gehungert haben. Mich interessiert es gar nicht, was unsere Nachkommen sagen werden. Mich interessiert vielmehr, was die heutige Generation dazu sagen würde, wenn sie keine Kohlen und nichts zu essen hätte. [...] Ich habe bis jetzt die Eidgenossen in der kurzen Zeit, in der ich für die Versorgung des Landes einige Verantwortung mitzutragen habe, nicht von der Seite kennengelernt, dass sie in einem Anflug von idealem Heroismus auf das Notwendigste zu verzichten bereit wären.»³⁹

Die zwischen der Verwaltung und den Wirtschaftsverbänden abgestimmte Handelspolitik gegenüber den deutschen Machthabern stiess auf eine breite politische Zustimmung und wurde auch medial unterstützt. Zwar gab es Kritik innerhalb des Vororts am bisweilen eigenmächtigen Vorgehen des Verbandsdirektors Homberger; auch die Nationalbank erkannte durchaus eine währungspolitische Gefahr in der bundesrätlichen Kreditgewährung. Da allerdings der Bundesrat und dessen Verhandlungsführer nicht nur unter deutschem, sondern ab 1941 vermehrt auch unter dem Druck der exportwilligen Unternehmer standen, ist retrospektiv kaum eine Alternative auszumachen. Man anerkannte auch, dass es der Schweiz dank den staatlichen Clearingkrediten gelungen war, umfassende vertragliche Abmachungen mit NS-Deutschland festzulegen und dadurch die Verteidigungsausgaben zu senken. Der Direktor der Handelsabteilung, Jean Hotz, meinte im Rückblick zum Abkommen vom 18. Juli 1941: «Falls kein Abkommen zustande gekommen wäre, hätte dies eine Mehrausgabe an Mobilisationskosten von jährlich ca. 1 Mrd. Franken zur Folge gehabt.»⁴⁰

Mit der Vorfinanzierung schweizerischer Ausfuhren nach Deutschland liessen sich noch weitere schweizerische Interessen durchsetzen. Der von den Westmächten so genannte *compensation deal*, der es der Schweiz ermöglichte, kriegswichtige Waren durch deutschbesetzte Gebiete nach Grossbritannien und den

USA zu senden, stellte eine für die Schweiz längerfristig bedeutsame deutsche Konzession dar. Diese «Selbstfinanzierung» öffnete den deutschen Blockadering für die kommerziellen Beziehungen zu den Alliierten; die Neutralitätsverletzung, die mit der einseitigen Begünstigung einer Kriegspartei durch den Clearingkredit begangen wurde, diente somit gleichzeitig dazu, «das Festhalten der Schweiz an ihrer Souveränität und Neutralität auch im Zeitpunkt der Achsen-Umklammerung» zu gewährleisten.⁴¹ In dieser Art Widerstand gegen den potentiellen Feind durch wirtschaftliche Anpassung zeigt sich sowohl eine erfolgreiche Taktik als auch das zwiespältige Verhältnis zum nationalsozialistischen Deutschland.

Betrachten wir das Verhältnis zu den Achsenmächten und den Alliierten nochmals im Vergleich, so fällt die eklatante Asymmetrie auf. Jean Hotz beschrieb sie folgendermassen:

«Bestanden mit den Achsenmächten seit 1940 umfassende vertragliche Regelungen über den kriegsbedingten Handelsverkehr (die den wechselnden Verhältnissen jeweils angepasst, aber freilich auch wiederholt durch den Zustand der Vertragslosigkeit unterbrochen wurden), so befanden sich die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Alliierten während der ganzen Dauer der Umschliessung unseres Landes durch die Achse in einem Zustand chronischer Krise.»⁴²

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Schweiz sich mit den Achsenmächten auf ein restriktives Regime geeinigt hatte, das jedoch deutschen Druck und schweizerische Konzessionen zuließ. Die Alliierten verkehrten wirtschaftlich mit der Schweiz demgegenüber in einer merkwürdigen Mischung von Wirtschaftskriegführung und Aussenhandelsliberalismus, die für die schweizerische Seite wenig Sicherheit bot und krisenanfällig war.

¹ Hotz, Handelsabteilung, 1950, S. 54.

² Die Rolle des Schweizer Frankens während der Kriegsjahre wird in Kapitel 4.5 über die Goldtransaktionen und das Raubgold weiter ausgeführt.

³ Dieses Kapitel beruht, sofern nicht anders angegeben, auf Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), sowie auf Frech, Clearing, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).

⁴ Schaffner, Zentralstelle, 1950, S. 21.

⁵ AfZ, IB SHIV/Vorort, 1.5.3.10, Protokoll Vorort, 5. November 1937.

⁶ BAR, E 7800 (-) -/1, Bd. 151, Bericht und Antrag des EMD an den Bundesrat «Vorbereitung und Organisation der Kriegswirtschaft», 15. Juni 1936.

⁷ Archiv ABB (ohne Signatur), Bericht Verwaltungsrat BBC an Generalversammlung, 15. Juli 1942, S. 7.

- ⁸ Catrina, BBC, 1991, S.68.
- ⁹ AfZ, IB SHIV/Vorort, 1.5.3.11, Protokoll Vorort, 26. März 1940, S. 3.
- ¹⁰ Hauser, Netzwerke, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ¹¹ Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels, «Grundsätzliche Bemerkungen zu unserem Handel mit Deutschland», Sonderdruck aus *Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung*, Nr. 14, 6. April 1945.
- ¹² Protokoll Handelskammer, 4. Mai 1945, S. 25.
- ¹³ Hotz, Handelsabteilung, 1950, S. 85.
- ¹⁴ Dies gilt auf der Basis des offiziellen Wechselkurses (1 Reichsmark = 1,7301 Franken), der ein politisch fixierter Kurs war; auch bei einer äquivalenten Behandlung von Reichsmark und Franken betrüge der schweizerische Beitrag zur deutschen Clearing-Verschuldung nicht mehr als 3,3%; die Hauptlast der deutschen Clearingverschuldung trugen die besetzten Länder.
- ¹⁵ Zum Vergleich der Neutralen untereinander siehe Martin, Deutschland, 1985.
- ¹⁶ Pilet-Golaz an Frölicher, 24. Juli 1940, in: *Bonjour, Neutralität* (Dokumente, Bd. 8), 1975, S. 48f. (Original französisch).
- ¹⁷ Protokoll der Sitzung der Finanzdelegation des Bundesrates und der Ständigen Delegation für Wirtschaftsverhandlungen mit Deutschland, 21. Juni 1940, DDS, Bd. 13, S. 739–744, hier S. 740.
- ¹⁸ Protokoll der Sitzung der Finanzdelegation des Bundesrates und der Ständigen Delegation für Wirtschaftsverhandlungen mit Deutschland, 21. Juni 1940, DDS, Bd. 13, S. 739–744, hier S. 744.
- ¹⁹ BAR E 7800 (-) -/1, Bd. 163, Gesellschaft für chemische Industrie Basel (im Namen der Basler I.G.) an die Handelsabteilung, 27. August 1940.
- ²⁰ Bally-Archiv Schönenwerd (keine Signatur), Direktionsprotokoll Sitzung vom 28. September 1939.
- ²¹ Bally-Archiv Schönenwerd (keine Signatur), Direktionsprotokoll Sitzung vom 11. Oktober 1939.
- ²² Bally-Archiv Schönenwerd (keine Signatur), Direktionsprotokoll Sitzung vom 4. Mai 1940.
- ²³ Bally-Archiv Schönenwerd (keine Signatur), Direktionsprotokolle Sitzungen vom 4. Juli und 6. September 1940.
- ²⁴ So Robert Kohli, EPD-Sektionschef und Mitglied der Ständigen Verhandlungsdelegation des Bundesrates im September 1940, AfZ, Handakten Homberger, IB SHIV/Vorort, 10.9.1.2.1.3, Homberger, stenographische Notiz, «Intern[e Sitzung]», 11. September 1940.
- ²⁵ AfZ, NL Homberger, 4, Vertrauliches ungedrucktes Protokoll des Traktandums 2 «Aussenwirtschaftliche Beziehungen» der 146. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 9. Mai 1941 (Entwurf), 17. Mai 1941, S. 18f.
- ²⁶ Ein Beispiel stellen die Stromexporte dar, die in Kapitel 4.3 behandelt werden.
- ²⁷ Beim Aluminium fielen nicht so sehr die von den Schweizer Konzernen gelieferten Mengen ins Gewicht als die von den Tochtergesellschaften in Deutschland hergestellten Quantitäten, welche rund 15% der deutschen Gesamtproduktion erreichten.
- ²⁸ AfZ, RGVA 1458-11-86, MF 7, Staatssekretär [Landfried, RWM] an Seyboth, 12. März 1943 (Geheim). Zu den internen deutschen Diskussionen in der Phase Januar bis Juni 1943 siehe auch Frech, Kriegswirtschaft, 1998, S. 53–64.
- ²⁹ AfZ, RGVA 1458-11-84, MF 7, Schaafhausen (RWM), Vermerk «Besprechung bei Staatssekretär Hayler am 7. Januar 1944 über Fortführung der Verhandlungen mit der Schweiz», 9. Januar 1944.

- 30 Aussage von Reichsbankvizepräsident Emil Puhl: AfZ, RGVA 1458-11-84, MF 7, Schaaflhausen (RWM), Vermerk «Besprechung bei Staatssekretär Hayler am 7. Januar 1944 über Fortführung der Verhandlungen mit der Schweiz», 9. Januar 1944.
- 31 BAR, E 6100 (A) -/25, Bd. 20, [Alfred Hirs, Generaldirektor SNB], «Die Goldtransaktionen mit der Deutschen Reichsbank, 1939/45» [30./31. März 1946]. Zur Berechnung siehe Frech, Clearing, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 191–193.
- 32 State Department (Unterstaatssekretär Joseph C. Grew) an Foreign Economic Administration (Leo T. Crowley), 15. Januar 1945, in: FRUS 1945 V, S. 770f. (Original englisch).
- 33 Eduard Kellenberger (Vizedirektor der Eidg. Finanzverwaltung) in einer Sitzung der Vereinigung für gesunde Währung, Archiv SNB 2.9, 2137, Der Vorsteher des Statistischen Bureaus [der SNB, Schwab], «Vereinigung für gesunde Währung. Kommission für Clearingfragen, Sitzung vom 31. Januar 1941 (streng vertraulich)» [Januar 1941].
- 34 AfZ, IB SHIV/Vorort, 1.5.3.11, Protokoll Vorort, 30. September 1940, S. 7–18.
- 35 Imhof/Ettinger/Boller, Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 8.1.4.1.
- 36 Kreis, Zensur und Handelspolitik, in: NZZ, Nr. 181, 8. August 2001; Eichenberger, Handelsbeziehungen, 1999.
- 37 BAR, E 1301 1960/51, Bd. 347, S. 95–120, hier S. 100f., Sitzung des Nationalrates vom 29. September 1941, «Einfuhrbeschränkungen 23. Bericht des Bundesrates».
- 38 BAR, E 1301 1960/51, Bd. 347, S. 95–120, hier S. 107f., Sitzung des Nationalrates vom 29. September 1941, «Einfuhrbeschränkungen 23. Bericht des Bundesrates».
- 39 BAR, E 1301 1960/51, Bd. 347, Sitzung des Nationalrates vom 29. September 1941, Einfuhrbeschränkungen 23. Bericht des Bundesrates, S. 95–120, hier S. 115.
- 40 BAR, E 1050.15 (-) 1995/516, Bd. 1, Protokoll der vereinigten Zolltarifkommissionen, 11. Mai 1944.
- 41 Hotz, Handelsabteilung, 1950, S. 85.
- 42 Hotz, Handelsabteilung, 1950, S. 63.

4.2 Rüstungsindustrie und Kriegsmaterialexporte

Die Schweizer Industrie exportierte 1940 bis 1944 für 633 Mio. Franken Waffen und Munition nach Staaten im Einflussbereich der Achse wie Deutschland, Italien, Rumänien und Japan, für 57,5 Mio. Franken an (spätere) Alliierte wie Frankreich, Grossbritannien, die Niederlande, Dänemark und Norwegen vor ihrer Besetzung durch die deutsche Wehrmacht und für 60,9 Mio. Franken an Neutrale mit rüstungstechnischen Beziehungen zu Deutschland wie Schweden, Jugoslawien, die Türkei, Spanien und Finnland. Zudem lieferten Schweizer Unternehmen allein nach Deutschland Zünder für 177 Mio. Franken. Insgesamt exportierte die Schweizer Industrie 1940 bis 1944 Waffen und Waffenbestandteile für 340 Mio. Franken, Munition für 412 Mio. Franken und Zünder für mindestens 228 Mio. Franken. Die Ausfuhr von Waffen, Munition und Zündern machte 1940 bis 1944 rund 980 Mio. Franken oder 13,8% der gesamten Warenausfuhr aus.¹ Die Produktpalette war äusserst schmal. Die genannten Zahlen (vergleiche Tabelle 1) betreffen 20-mm-Kanonen für Erdziele, die Luftabwehr und die Flugzeugbewaffnung, 20-mm-Munition und Uhrwerkzünder zumeist vom Typ S/30, Bestandteile für S/30 und Dixi GPA-Zünder.

In Tabelle 1 nicht eingeschlossen ist weiteres Kriegsmaterial, das (mitsamt Bestandteilen) unter andern Zolltarifpositionen lief, so Militärflugzeuge (914h), militärische Telefon-, Telegraf- und Radioapparate (954/954a) oder Kugel- und Rollenlager (809a1/a3). Diese Zolltarifpositionen waren betroffen, als der Bundesrat am 29. September 1944 die Ausfuhr von «Kriegsmaterial» nur noch an «Neutrale» wie Spanien und Schweden zuließ und jene an Deutschland und die Alliierten stoppte. Von diesem Beschluss nicht erfasst wurde Militär-optik, so dass Kern Aarau und Wild Heerbrugg weiterhin Zielfernrohre, Telemeter, Theodolite usw. nach Deutschland liefern konnten, was sie schon bis dahin im grossen Stil getan hatten. Vom April 1940 bis Ende 1945 führte Wild (Militär-)Optik für 30,3 Mio. Franken aus, wovon für 13,3 Mio. Franken nach Deutschland, für 7,7 Mio. Franken nach Schweden und – für dessen Feldzug gegen die Sowjetunion – für 4,3 Mio. Franken nach Rumänien. In diesen Zahlen nicht eingeschlossen sind Wild-Lieferungen an Bührle, dessen Geschütze Wild seit 1936 mit Kreiskornvisieren und weiterer Richtoptik ausüstete.

Der Kriegsmaterialbeschluss von 1938 hatte zusätzlich Eisen- und Stahlgussteile für Kriegsmaterial (aus Zolltarifposition 809), Aluminiumteile für Kriegsmaterial (aus 866/7) und Uhrwerkzünder der alternativen Zolltarifposition 934a erfasst. Auf dieser breiteren Definition beruht die Statistik der Kriegstechnischen Abteilung über erteilte (aber nicht unbedingt vollständig abgewickelte) Ausfuhrbewilligungen für Kriegsmaterial in Tabelle 2.

Tabelle 1: Ausfuhr von Waffen, Munition und Zündern**(Zollpositionen 811–813, 1084, 948a*), 1940–1944, nach Ländern (in 1000 Franken)**

	1940	1941	1942	1943	1944	1940–1944
Deutschland	34 618	153 778	174 382	200 250	43 221	606 249
Italien	34 713	62 016	35 787	15 636	32	148 183
Schweden	17 486	17 381	14 784	4 471	6 359	60 481
Rumänien	4 012	1 607	14 439	23 153	3 010	46 222
Frankreich	33 079	418	4 071	392	74	38 034
Grossbritannien	28 156	198	0	0	42	28 396
Japan	675	1 594	14 319	609	0	17 198
Jugoslawien	8 051	0	0	5	0	8 056
Niederlande	6 643	99	131	70	57	7 000
Finnland	3 776	35	35	20	10	3 876
Dänemark	2 788	482	91	49	140	3 550
Türkei	511	25	566	1 922	59	3 083
Spanien	72	285	238	1 004	575	2 173
Niederländisch-Indien	1 034	0	0	0	0	1 034
Ungarn	36	95	265	396	229	1 021
Bulgarien	712	88	22	44	14	880
USA	469	206	32	64	9	780
Belgien	233	85	205	52	92	667
Norwegen	484	16	11	1	2	514
Andere Staaten	773	562	331	480	392	2 538
Total Exporte	178 321	238 972	259 709	248 617	54 316	979 935
Total Importe	2 107	5 037	6 502	5 856	3 011	22 628

* Die Zollposition 948a (Zünder) schliesst in kleinen Mengen Gasmesser mit ein. Dies dürfte mehr als kompensiert sein durch hier nicht eingerechnete Zünderbestandteilexporte, die unter der Zolltarifposition 934a ausgeführt wurden, die gleichzeitig Bestandteile für Taschenuhren enthielt. Die Zolltarifposition 934a betraf in den Jahren 1940–1944 Gesamtausfuhren von 81,6 Mio. Franken, wovon für 26,3 Mio. Franken nach Deutschland.

Quelle: AfZ, Handakten Homberger, 10.8.6.3; Oberzolldirektion, Aussenhandelsstatistik.

Die im Sommer 1943 eingeführte Kontingentierung von strategisch wichtigen Gütern betraf in noch breiterem Umfang kriegswichtige Exportprodukte wie Uhrmacherwerkzeuge (Zolltarifposition 747), Präzisionswerkzeuge für Metallbearbeitung (753/756), dynamoelektrische Maschinen (894/898-M_{dy}), Werkzeugmaschinen (-M₆) und andere, etwa für die Materialprüfung (-M₉), Chronographen (935d, 936d), geodätische, physikalische und feinmechanische Apparate (937, 947) sowie elektrische Messapparate und Instrumente (953 und 956a/f). Diese Waren konnten – wie Waffen, Munition und Zünder – in den Jahren 1940 bis Sommer 1943 ohne erkennbare Beschränkung nach Deutschland ausgeführt werden. Auch die nun eingeführten Kontingentierungen griffen kaum. Firmen, die zur Fortsetzung des Exports entschlossen waren, konnten sie leicht umgehen, indem sie ihre Produkte unter Mitwirkung der Behörden auf Zolltarifpositionen umschichteten, in denen noch Kontingente frei oder die der Kontingentierung nicht unterstellt waren.

Tabelle 2: Ausfuhrbewilligungen für Kriegsmaterial nach Deutschland und anderen Ländern, 1940–1944, in Mio. Franken

	Nach Deutschland	Nach anderen Ländern	Total
Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon-Bührle & Co.	318,3	172,2	490,5
Tavaro SA, Genève	72,7	32,9	105,6
Machines Dixi SA, Le Locle	93,4	5,2	98,6
Hispano-Suiza (Suisse) SA, Genf	9,1	53,9	63,0
Waffenfabrik Solothurn AG, Solothurn	0	41,7	41,7
Verkaufs-AG Heinrich Wild geodät. Instr., Heerbrugg	9,7	10,1	19,8
Hélios fabrique de pignons, Arnold Charpillioz, Bévillard	14,7	0	14,7
Vereinigte Pignons-Fabriken AG, Grenchen	13,8	0	13,8
Aktiengesellschaft Adolph Saurer, Arbon	4,4	2,3	6,7
Autophon AG, Solothurn	6,4	0	6,4
Nova-Werke Junker & Ferber, Zürich	2,7	3,5	6,2
Cormoret Watch Co., La Chaux-de-Fonds	0	5,5	5,5
Xamax AG, Zürich	4,9	0	4,9
Sphinxwerke Müller & Co. AG, Solothurn	3,8	0	3,8
Universal Motorradfabr. Dr. A. Vedova, Oberrieden	3,6	0	3,6
Nouvel Usinage SA, La Chaux-de-Fonds	3,5	0	3,5
Messinstrumente Mess-Union G.m.b.H., Zürich	3,1	0	3,1
Cylindre SA, Le Locle	1,9	1,1	3,0
Dornier-Werke AG, Altenrhein	2,8	0	2,8
Louis Schwab SA, Moutier	2,4	0	2,4
Albiswerk Zürich AG, Zürich	2,3	0	2,3
Metallgiesserei & Armaturenfabrik, Lyss	2,0	0	2,0
Record-Watch Co. SA, Tramelan	1,9	0	1,9
Jean Schwab, Moutier	1,6	0	1,6
Scintilla AG, Solothurn	0	1,6	1,6
Ed. Dubied & Cie SA, Neuchâtel	1,4	0	1,4
Celestin Konrad, Décolletage, Moutier	1,4	0	1,4
Teleradio AG, Bern	1,3	0	1,3
Contraves AG, Zürich	0	1,2	1,2
Ebosa SA, Grenchen	1,2	0	1,2
Technica AG, Grenchen	1,2	0	1,2
Elemo Elektromotoren AG, Basel	1,2	0	1,2
Société Industrielle de Sonceboz SA, Sonceboz	1,1	0	1,1
Schweiz. Lokomotiv- und Maschinenfabrik, Winterthur	1,1	0	1,1
Schweizerische Industrie-Gesellschaft, Neuhausen	0	1,1	1,1
Soc. pour la fabrication de magnésium SA, Lausanne	0	1	1,0
Standard Telephon & Radio AG, Zürich	1,0	0	1,0
Herfeld Aktienges, Metallwarenfabrik, Stein a. Rh.	1,0	0	1,0
Diverse Firmen (mit Beträgen unter 1 Mio. Franken)	18,0	4,2	22,2
Total	608,9	337,5	946,4

Quelle: BAR, E 27, 19408, KTA, Memorandum, 11. September 1946 (publiziert in: DDS, Bd. 16, S. 270ff.; siehe auch www.dodis.ch/index.htm, DoDis-157).

Die Bedeutung der Schweizer (Rüstungs-)Industrie für die deutsche Kriegsfähigkeit veränderte sich im Verlaufe der Zeit sowie in bezug auf die Produkte und Dienstleistungen sehr stark. Eine differenzierte Betrachtung ist deshalb

unerlässlich.² Die verbreitete Annahme einer anhaltend hohen Nachfrage nach Kriegsmaterial aus der Schweiz ist falsch. Den meisten Schweizer Fabrikanten von Waffen, Munition und Zündern gelang es erst ab Ende 1940, ihre Produkte nach Hitler-Deutschland zu liefern. Hinderungsgründe waren die autarkieorientierte deutsche Rüstungspolitik, scharfe Rivalitäten in der Beschaffungsbürokratie, Überkapazitäten in der NS-Waffen- und Munitionsindustrie und akuter Devisenmangel. Diese Zutrittsschranken blieben zum Teil bis Kriegsende bestimmend. So gelang es der Schweizerischen Industrie-Gesellschaft (SIG) in Neuhausen, einem erfahrenen Hersteller von Handfeuerwaffen, trotz grosser Anstrengungen während des ganzen Krieges nie, selbst Waffen oder Waffenbestandteile nach Deutschland zu liefern. Als der bevollmächtigte Leiter der SIG-Auslandverkaufsabteilung, Ing. Otto Duthaler, Ende Juli 1942 zu den Mauser-Werken AG nach Oberndorf reiste und die Zulieferung von Waffenbestandteilen anbot, wurde er mit leeren Versprechungen abgespiesen. Auch die Waffenfabrik Solothurn, die über Rheinmetall-Borsig den reichseigenen Hermann-Göring-Werken gehörte, musste im Sommer 1943 den grössten Teil der Belegschaft entlassen, weil sie nie an deutsche Aufträge für 20-mm-Kanonen herankam. Politische Faktoren verhinderten dies, obschon inzwischen der Materialverbrauch an der Front die deutschen industriellen Wiederbeschaffungskapazitäten deutlich überstieg.

Die politische Bedeutung einer Lieferung ist von ihrer funktionalen Bedeutung zu unterscheiden. Deutsche Behörden und Diplomaten neigten im internen Verteilungskampf dazu, nahezu jede Lieferung als kriegsentscheidend und deshalb unentbehrlich auszugeben. So bezeichnete im Dezember 1944 eine Behörde im Reichswirtschaftsministerium selbst einen Schweizer Bergkristall als «kriegswichtig» und stellte ihn damit rechtlich Waffen und Munition gleich, um dessen Einfuhr zu erwirken. Kriegsmaterial als Sachbegriff, der die langfristige Forschung, Entwicklung, Konstruktion, Erprobung, Einführung und den Vertrieb militärischer Gewaltmittel betrifft, ist von Kriegsmaterial als diskursivem Begriff zu unterscheiden, der ein Gut allein aufgrund einer äusseren Zuschreibung, als Ergebnis einer spezifischen, meist interessegeleiteten Wahrnehmung zu Kriegsmaterial werden lässt. Die Kriegswichtigkeit der Schweizer Aussenwirtschaftsbeziehungen misst sich zusätzlich an einem dritten Kriegsmaterialbegriff, einem funktionalen: Unter den Bedingungen eines totalen Krieges besteht die starke Neigung, dass nahezu sämtliche Wirtschaftsfaktoren (Technologie, Kapital, Güter, Dienstleistungen, Arbeit, Boden, Immobilien) als militärische Gewaltmittel eingesetzt werden. Funktional gesehen können in einer konkreten Situation die meisten Ressourcen plötzlich grösste Bedeutung für die Kriegsfähigkeit der einen oder der anderen Seite erhalten. Waffen oder Munition sind dann unter Umständen weniger kriegsentscheidend als Kugel-

lager oder Präzisionsinstrumente, die in einer anderen Situation rein zivilen Zwecken dienen.

Internationale Duldung und Bedingungen der verdeckten Rüstung Deutschlands

In bezug auf Kriegsmaterial als Sachbegriff sind Forschung und Entwicklung, Konstruktion, Erprobung, Einführung und der Vertrieb von Waffen, Munition und Zündern zu unterscheiden. Der Hauptbeitrag der Schweiz zur deutschen Rüstung bestand weniger in der Lieferung von endgefertigten Waffen, Munition und Zündern an die Wehrmacht als in der aktiven Förderung der verdeckten deutschen Rüstungsentwicklung durch schweizerische Unternehmen und in deren Duldung durch schweizerische Behörden in den zwanziger und frühen dreissiger Jahren. Die Schweiz trug dadurch wesentlich zu der innert weniger Jahre erreichten Kriegsfähigkeit des nationalsozialistischen Deutschlands bei. Drei Zeitabschnitte, markiert durch jeweils deutliche Wendepunkte, sind in dieser Entwicklung zu unterscheiden. Die erste Periode reicht von den frühen zwanziger Jahren bis 1932/34. Infolge des Versailler Friedensvertrags gelangte hochwertige deutsche Waffentechnologie in die Schweiz und wurde hier weiterentwickelt. Ab 1932/34 wurde sie nach Deutschland zurückgeführt, und die Schweizer Rüstungsindustrie kämpfte auf den internationalen Absatzmärkten wieder mit deutscher Konkurrenz. Dies dauerte bis zum Sommer 1940; die nachfolgende dritte Periode bis zum Ende des Kriegs zeichnet sich dadurch aus, dass Deutschland schrittweise dazu überging, Waffen, Munition und Zünder zu importieren. Der Wegfall der Konkurrenz auf Drittmärkten und die einfache Finanzierung über die Clearingkredite des Bundes erleichterten den Export der schweizerischen Rüstungsindustrie wesentlich.

Als am 10. Januar 1920 der Versailler Friedensvertrag mit seinen harten Rüstungskontrollbestimmungen in Kraft trat, hätte es niemand für möglich gehalten, dass Deutschland weniger als zwei Jahrzehnte später den europäischen Kontinent erneut würde mit Krieg überziehen können. Deutschland zählte noch am 14. Oktober 1933, als es die Abrüstungskonferenz und den Völkerbund verliess, zu den am stärksten abgerüsteten Staaten Europas. Offiziell hielt auch die Regierung von Adolf Hitler bis zum 16. März 1935, als der «Führer» die allgemeine Wehrpflicht ausrief, an den Versailler Auflagen fest. Die deutsche Wehrmacht hätte aber im September 1939 niemals Polen überfallen können, wären nicht ihre wichtigsten Waffen bereits während der Weimarer Republik verdeckt entwickelt und deren Massenproduktion umfassend vorbereitet worden.³ Zwar war das «Dritte Reich» 1939 weit weniger gerüstet, als Hitler seinem Volk und der Welt vormachte. Der grosse Bluff trug dazu bei, dass die westlichen Garantiemächte Polens Deutschland nicht zum Zweifrontenkrieg zwangen. Im April 1940 überfiel die Wehrmacht auch Dänemark und Nor-

wegen und im Mai die Niederlande, Belgien und Frankreich. Erst jetzt drosselte Deutschland seine seit 1934 staatlich geförderten Kriegsmaterialexporte, ohne sie ganz einzustellen. Waffen dienten stets als hochwertiges Verhandlungspfand und sollten gegen dringend benötigte strategische Rohstoffeinfuhren und Devisen getauscht werden, weshalb sie auch an potentielle Feindstaaten gingen.⁴ Erst ab Sommer 1940 überliess Deutschland die mit der Rüstung verbundene Wertschöpfung auch dem Ausland und führte Waffen und Munition ein. Als Lieferanten kamen aber weiterhin nur Staaten in Frage, die Deutschland Exportkredite gewährten. Der deutsche Importbedarf stieg nach den militärischen Niederlagen im Winter 1942/43 stark an. Die blosser Ausplünderung neubesetzter Gebiete geriet ins Stocken und musste durch nachhaltigere Formen einer grossräumigen Rüstungswirtschaft ersetzt werden.⁵ Die verdeckte deutsche Rüstung war erfolgreich, weil die führenden Völkerbundmitglieder die Entwaffnungsbestimmungen des Versailler Vertrages selbst als zu weitgehend empfanden und Deutschland als westliches Bollwerk gegen die Sowjetunion erhalten wollten. Hinzu kam eine Selbsttäuschung: Die Politik unterschätzte die Brisanz der an sich verfügbaren Informationen über die verdeckten technisch-rüstungsindustriellen Anstrengungen. Die konzeptlose Entwaffnung Deutschlands setzte beim deutschen Heer und bei der deutschen Rüstungsindustrie zahlreiche «Kameraden», Waffenkonstrukteure und Rüstungsindustrielle frei. Tiefsitzende Ressentiments und der entschiedene Wille, auf dem angestammten Gebiet im In- oder Ausland tätig zu bleiben, wirkten radikalisiert. Die deutsche Heeresleitung förderte diesen Prozess und lenkte ihn in effiziente Bahnen. Bis 1932 betraf die verdeckte Rüstung die Forschung und Entwicklung, nicht aber die Herstellung von Waffen und Munition. Ziel war die Vorbereitung der Massenproduktion von Rüstungsgütern für ein Heer, das nach Planungen von 1923 eine Stärke von 102 Divisionen aufwies – genauso viel wie die Wehrmacht 1939. Ein wesentlicher Teil der Forschung, Entwicklung und Erprobung des neuen Kriegsgeräts erfolgte ausserhalb Deutschlands. Belegt ist in der Literatur die verdeckte Rüstungskoooperation mit der Roten Armee im Zuge des Rapallo-Vertrages von 1922.⁶ Kaum erforscht sind die auf Initiative der betroffenen deutschen Rüstungsunternehmen gegründeten Ersatzproduktionsstätten im teilweise neutralen Ausland, allen voran in den Niederlanden, Schweden und der Schweiz, aber auch in Polen, der Tschechoslowakei und Italien.⁷

Die Schweiz als Ersatzstandort für Entwicklung und Fertigung deutscher Rüstungsgüter

In der Schweiz gab es bis zum Aufbau der an Deutschland orientierten Waffen- und Munitionsindustrie praktisch keine exportfähige Rüstungsindustrie mit

eigener Technologiebasis. Die Schweizer Armee versorgte sich durch Import und aus den eidgenössischen Militärwerkstätten sowie über deren Unterlieferanten. Diese exportierten zwar im Ersten Weltkrieg in grossem Stil Waffen- und Munitionsbestandteile, verfügten aber über keine eigenen Konstruktionen.⁸ Die Schweizer Regierung begrüsst die Ansiedlung exportfähiger deutscher Waffenschmieden aus rüstungs- und aus aussenpolitischen Gründen. Der scharfe Abbau der Waffenfertigung in den staatlichen Betrieben bei Kriegsende hatte zu sozialen Problemen geführt. Die eidgenössischen Militärwerkstätten konnten ihre Auslastung verbessern, indem sie den deutschen Exportfirmen Bestandteile lieferten. Zudem sollten die neuen Unternehmen helfen, Auftragsschwankungen abzufedern. Aussenpolitisch sprach sich die Schweizer Regierung nach 1918 gegen eine harte Siegerlogik und für ein Gleichgewichtssystem aus. Sie sah nach der Entwaffnung Deutschlands allein bei den Westmächten einen Abrüstungsbedarf. Deutschland sollte gleichberechtigt dem Völkerbund angehören und sich gegen die innere und äussere bolschewistische Herausforderung ausreichend bewaffnen. Diese Position ging so weit, dass der Aufbau rechtsradikaler Netzwerke, der sich im Gefolge des gescheiterten Kapp-Putsches internationalisierte, im Schweizer Generalstab, bei der Bundesanwaltschaft und Teilen der Diplomatie auf stille Duldung bis Sympathie stiess. In diesem Umfeld, dem etwa die beiden Kapp-Putschisten Oberst Max Bauer und Major Waldemar Pabst zuzurechnen sind, entstanden jene personellen Netzwerke, welche die Organisation der verdeckten deutschen Rüstung prägten.⁹

Der Standort Schweiz war nicht der wichtigste. Krupp bevorzugte für die Weiterentwicklung von Artilleriewaffen und den Aufbau einer Panzerproduktion Schweden mit seiner leistungsfähigen Schwerindustrie. Rheinmetall liess seine automatischen Waffen und leichten Geschütze zuerst in den Niederlanden fertigen, die mit ihren Meerhäfen den Anschluss an traditionelle Absatzmärkte in Südamerika und in China versprachen. Der Flugzeughersteller Fokker aus Schwerin verlegte in einer abenteuerlichen Aktion 350 Eisenbahnwagen voll Material nach den Niederlanden, ebenso Siemens die Entwicklung militärischer Übermittlungstechnik.

Die wichtigsten Verlagerungen nach der Schweiz im Gefolge der Versailler Rüstungsbeschränkungen betrafen leichte automatische Waffen, militärische Übermittlungstechnik, Militäroptik und den Flugzeugbau. An erster Stelle ist die 20-mm-Maschinenkanone des Stahlwerks Becker AG in Willich bei Krefeld zu erwähnen. Emil Becker übertrug die Patentrechte 1921 auf die ihm gehörende Maschinenbau AG Seebach (Semag) bei Zürich-Oerlikon. Verwaltungsratspräsident Ingenieur Fritz Hirt führte die Kanone 1923 in München und Berlin der deutschen Heeresleitung sowie sowjetischen Interessenten vor.

1924 leitete Hirt den Konkurs der Semag ein, um Emil Becker und sein Stahlwerk aus dem Spiel zu bringen, und übertrug die Rechte an der Waffe auf die Magdeburger Werkzeugmaschinenfabrik AG. Ihr Generaldirektor, Hans Lauf, schloss mit der Inspektion Waffen und Gerät in der deutschen Heeresleitung einen formellen Entwicklungsvertrag ab. Die Inspektion Waffen und Gerät verpflichtete sich, finanziell und materiell zur konstruktiven Weiterentwicklung der Becker-Kanone beizutragen. Als Gegenleistung hielt Lauf die verbesserte Technologie der verdeckten deutschen Rüstung zur Verfügung.¹⁰ Lauf übertrug 1924 wegen des Versailler Verbots die Entwicklungs- und Fertigungsarbeiten der ihm gehörenden Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon (WO) bei Zürich-Oerlikon. 1924 bis 1956 war Emil Georg Bührle ihr erster Direktor. Er war nach 1918 kurze Zeit Berufsoffizier und leitete vor seiner Übersiedlung nach der Schweiz ein Werk der Magdeburger Werkzeugmaschinenfabrik AG im Harz. Am 29. Dezember 1930 stellte der Stabschef des deutschen Waffenamts und spätere Wehrwirtschaftsorganisator Georg Thomas befriedigt fest, dass Bührle das vereinbarte Ziel erreicht habe. Bührles engster Vertrauter, Major Waldemar von Vethacke, hinterlegte bei der Firma Fritz Werner in Marienfelde bei Berlin Duplikate aller Zeichnungen der weiterentwickelten Becker-Kanone «zwecks Aufnahme einer Oerlikon-Fertigung für den Ernstfall».¹¹ Wie die meisten anderen von der Wehrmacht im Krieg eingesetzten Waffen war die Becker-Kanone inzwischen so weit entwickelt, wie sie Bührle ab 1940 massenweise nach Deutschland exportierte. 1931 erfüllte Bührle zudem die Forderung des deutschen Waffenamtes, die 20-mm-Infanterie-Maschinenkanone solle gleichzeitig in der Fliegerabwehr und gegen Tanks eingesetzt werden können. Oerlikon entwickelte die leicht transportierbare Universallafette «JLa», die für den Flugzeug- und Erdbeschuss umstellbar war und mit der verbesserten «S»-Kanone die Bekämpfung von Erdzielen und tief fliegenden Flugzeugen (bis rund 2000 Meter Höhe) erlaubte. Oerlikon bot die Waffe als Einzelgeschütz («JLaS») oder als Doppelgeschütz («Zwilling», «2JLaS») an. Um 1930 begann Oerlikon zudem, mit dem «Ministero dell'Aeronautica» in Rom den Einbau der 20-mm-Kanone in den Flügel von Flugzeugen ausserhalb des Propellerkreises zu entwickeln.¹² Die mit der SA Armi Automatiche Scotti (kurz Armiscotti) in Brescia konstruierte Flügelkanone («FF») gehörte zu den modernsten Waffen, die Oerlikon damals anzubieten hatte.

Die Schweizerische Industrie-Gesellschaft (SIG) in Neuhausen, eine traditionelle Unterlieferantin der Eidgenössischen Waffenfabrik in Bern, war eine Ersatzproduktionsstätte für automatische Handfeuerwaffen. Da die Schweizer Militärausgaben nach dem Krieg massiv zurückgingen und selbst die Ausgaben für Militärpferde jene für Waffen und Munition deutlich überstiegen, blieben in Neuhausen die Aufträge aus Bern aus. Die SIG erwarb 1921 vom ehe-

mals führenden deutschen Hersteller von Handfeuerwaffen, den Mauser-Werken AG in Oberndorf, die Lizenzrechte zur Fertigung von deren Militärwaffen für den Export. Zudem erstand sie im selben Jahr vom deutschen Konstrukteur Theodor Bergmann die Rechte an dessen Maschinenpistole und verpflichtete 1924 den ungarischen Techniker Hauptmann Paul von Kiraly, sein leichtes Maschinengewehr in Neuhausen zur Fabrikationsreife zu bringen. Auch Kiraly kam in die Schweiz, weil in Ungarn der Friedensvertrag von Trianon die Rüstung beschränkte. 1924 bis 1934 nahm die SIG den 1923 als Generalstabschef der Schweiz zurückgetretenen Oberstdivisionär Emil Sonderegger unter Vertrag, der über Oberst Max Bauer den Kontakt zur verdeckten Rüstung Deutschlands festigte.¹³ Bauer holte für die SIG und Bührle, der Bauer für die Fortentwicklung der Becker-Kanone ebenfalls «entscheidende Anregungen» verdankte,¹⁴ vorab in China grosse Aufträge herein. Ohne den von Bauer organisierten Absatz hätten die SIG und Bührle in der Phase der konstruktiven Waffenentwicklung mit ernsthaften wirtschaftlichen Problemen rechnen müssen. Soweit hinter der nach der Schweiz verlagerten technischen Vorbereitung der Massenfertigung von Waffen grosse deutsche Rüstungsunternehmen standen, lag gegenüber dem Mutterhaus eine gewisse Rivalität vor. So setzte die SIG unter dem 1931 ausgelaufenen Lizenzvertrag nicht eine einzige Mauser-Militärwaffe ab. Mauser zog es im entscheidenden Moment vor, diese in einem eigenen Tochterunternehmen, der 1931 im schweizerischen Kreuzlingen errichteten Metallwarenfabrik Kreuzlingen AG, fertigen zu lassen. Die SIG scheiterte auch in ihrem Bemühen, den Absatz der Mauser-Waffen zu fördern, indem sie sich am Aufbau einer Fabrik zur Fertigung von Munition vom Mauser-Kaliber 7,92 mm beteiligte. Die SIG wirkte zu diesem Zweck 1923 bei der Gründung der Patronenfabrik Solothurn AG in Zuchwil bei Solothurn mit. Treibende Kraft war dort Ingenieur Hans von Steiger, der während des Ersten Weltkrieges die Patronenabteilung in der Berlin-Karlsruher Metallwarenfabrik AG geleitet hatte und über gute Kontakte zur Waffen- und Munitionsfabrik Fritz Werner in Berlin verfügte, welche die Solothurner Patronenfabrik mit den notwendigen Maschinen ausrüstete.

Trotz Unterstützung durch den Bundesrat, der als Starthilfe der Patronenfabrik zu stark überhöhten Preisen einen Auftrag erteilte, geriet sie aufgrund des scharfen Wettbewerbs, den der österreichische Industrielle Fritz Mandl durch seine Hirtenberger Patronenfabrik ausübte, in Schieflage. Mandl kaufte Solothurn 1928/29 auf, wandelte sie zwecks Fertigung von Rheinmetall-Kanonen zur Waffenfabrik Solothurn um, beteiligte Rheinmetall auch finanziell, setzte Rheinmetall-Direktor Hans Eltze auf eine Schlüsselposition und traf mit der SIG weitgehende Marktabsprachen. Verwaltungsratspräsident und Schweizer Strohmann war der spätere Bundesrat Hermann Obrecht. Die wichtigste Funk-

tion der Waffenfabrik Solothurn bestand in der Weiterentwicklung von automatischen Rheinmetall-Waffen und dem Verkauf nach Staaten, die gemäss Völkerrecht oder Völkerbund keine Waffen erhalten sollten. So lieferte Solothurn in Unterlaufung bestehender Rüstungskontrollbestimmungen Waffen nach Deutschland, Österreich und Ungarn und wickelte heikle Geschäfte mit der Sowjetunion und China ab. 1933 hatte Solothurn aus der Sicht der Düsseldorfer Konzernspitze schon ausgedient. Sie entschied, die in Solothurn konstruktiv verbesserten Rheinmetall-Waffen in Düsseldorf und Berlin zu fertigen. Hans Eltze, Fritz Mandl und Waldemar Pabst setzten aber durch, Solothurn als Aushängeschild für Rheinmetall-Auslandgeschäfte und als Devisenschutzhafen aufrechtzuerhalten.¹⁵

Weitere durch den Versailler Vertrag bedingte Produktionsverlagerungen betrafen den Siemens-Konzern, der mit der Albiswerk Zürich AG über eine Niederlassung für die Fabrikation von Militärfunkgeräten verfügte und diese in dem 1924 von der Firma Telefunken Berlin in Zürich errichteten «Technischen Bureau» weiter entwickeln liess. 1921 verlegte auch das Dornier-Flugzeugwerk in Friedrichshafen die Montage von Militär- und Zivilflugzeugen, «die den Bauvorschriften der Entente für deutsche Flugzeuge nicht entsprechen», auf die andere Seite der Grenze nach Altenrhein.¹⁶ Heinrich Wild, der 1908 bei Carl Zeiss in Jena eingetreten und dort als Oberingenieur bis Kriegsende Zivil- und Militäroptik entwickelt hatte, baute mit Hilfe von Schmidheiny-Kapital und Entwicklungsaufträgen der Kriegstechnischen Abteilung ab 1921 in Heerbrugg im St. Galler Rheintal eine Werkstätte für die Herstellung geodätischer und militäroptischer Instrumente auf. Auch Wild spekulierte darauf, «dass es den deutschen Firmen durch den Friedensvertrag verboten ist, Kriegsmaterial herzustellen. In Folge dessen kann Heerbrugg eine gewisse Nachfolge von Zeiss antreten.»¹⁷ Die Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg (MAN) übertrug zudem 1923 die in Deutschland verbotene Herstellung von U-Boot-Motoren auf die Maschinenfabrik Rauschenbach Schaffhausen (MRS), die zwei Jahre zuvor zur Georg Fischer AG gestossen war.¹⁸

Die Weiterentwicklung der erwähnten automatischen Waffen in Oerlikon, Solothurn und Kreuzlingen trug wesentlich zu Waffenkonstruktionen bei, die Deutschland später im Krieg einsetzte. Dazu gehört das von «Mauser in Zusammenarbeit mit der Metallwarenfabrik Kreuzlingen»¹⁹ entwickelte Maschinengewehr, das zum leichten Maschinengewehr LMG 32 und Maschinengewehr MG 34 wurde und das Mauser später mit Rheinmetall-Konstrukteuren weiter verbesserte. Das MG 34 war im Krieg die am weitesten verbreitete Waffe der Wehrmacht. Hervorzuheben sind auch die Leistungen für die 20-mm-Maschinenkanonen der Wehrmacht. Zwar unterlag Bührle 1932 im Ausscheidungsverfahren mit seiner fortentwickelten Becker-Kanone gegen die

20-mm-Waffe von Rheinmetall. Diese verdankte aber wesentliche konstruktive Verbesserungen der Waffenfabrik Solothurn. Zudem fand ein wechselseitiger Know-how-Transfer statt, indem massgebliche Konstruktionsingenieure mehrfach zwischen Rheinmetall, Solothurn und Bührle hin und her pendelten. Führend war Friedrich Herlach, der – mit Theodor Rakula von Rheinmetall kommend – 1930 bis 1932 für Bührle arbeitete, mit Rakula zur Waffenfabrik Solothurn zurückkehrte und 1949 erneut bei Bührle die Leitung der Konstruktionsabteilung übernahm.

Staatliche Absatzförderung und fehlende politische Kontrolle als Standortvorteil

Der Absatz der Waffen war nicht einfach. So weigerte sich das Eidgenössische Militärdepartement während Jahren, der Waffenfabrik Solothurn Waffen abzu kaufen. 1937 beschaffte es zwar bei Bührle eine Kleinstserie von 36 Fliegerabwehrkanonen; weder vorher noch nachher gab es aber solche Pläne. Auch die erwähnten SIG-Waffen waren ausschliesslich für den Export bestimmt. Auf Drittmärkten hatten aber alle Schweizer Ersatzproduktionsstätten seit Beginn der dreissiger Jahre gegen die scharfe Konkurrenz traditioneller deutscher Rüstungsunternehmen zu kämpfen. Diese nutzten die Schweiz zwar gerne, um ihre Technologien zu erhalten und weiterzuentwickeln. Sie waren aber wenig interessiert, sich neue Konkurrenten zu schaffen.

Das wirtschaftliche Überleben war von Anfang an von der aktiven Absatzförderung durch den Bund abhängig. Das Militärdepartement stellte zuhanden ausländischer Beschaffungsbehörden staatliche Abnahmezertifikate aus, ermöglichte die Erprobung auf Waffenplätzen der Armee und lieferte stets Pulver und Munitionshülsen aus den eidgenössischen Werkstätten, auch im Krieg. Als mit der Weltwirtschaftskrise in vielen Staaten Devisenprobleme auftraten, sorgte die Handelsabteilung dafür, dass insbesondere Bührle auf Kosten anderer Exportfirmen einen Grossteil der knappen Clearingmittel beanspruchen konnte. Auch der diplomatische Dienst bot Bührle vielfältige Unterstützung bei der Anbahnung und Durchsetzung von Waffengeschäften. Besonders eifrig war der damalige Schweizer Generalkonsul in Sofia und spätere Chef der Abteilung für Auswärtiges, Alfred Zehnder.

Der wichtigste Standortvorteil der Schweiz gegenüber anderen deutschen Offshore-Rüstungsproduktionsstätten bestand, abgesehen von der Verfügbarkeit einer gut ausgebildeten Facharbeiterschaft, vorab in der fehlenden politischen Kontrolle über die Herstellung und den Vertrieb von Waffen und Munition. Bis 1938 gab es in der Schweiz keine gesetzliche Grundlage und keine bürokratische Kapazität, um die Fertigung und den Vertrieb von Kriegsmaterial zu überwachen. Dies änderte sich auch nach 1938 nicht, als das Volk Artikel 41 in der Bundesverfassung verankerte, der dem Bund erstmals die Kompetenz zur

Kontrolle der privaten Rüstungsunternehmen erteilte. Chef der am 18. September 1939 im internationalen Vergleich äusserst spät eingerichteten Bewilligungsbehörde für die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial wurde ausgerechnet ein Exponent der internationalen Rüstungsindustrie, Hans von Steiger. Er war nach dem Verkauf der Patronenfabrik Solothurn Direktor der französischen Patronenfabrik Manurhin im Elsass geworden, kehrte nach deren Verstaatlichung in die Schweiz zurück und gründete hier mit Manurhin-Kapital die Machap SA. Über die Machap liess von Steiger unter Umgehung der französischen Gesetzgebung Manurhin-Produkte für den Export fertigen. Er blieb während des ganzen Krieges allein zeichnungsberechtigter Verwaltungsrat der Machap SA und gleichzeitig oberster Administrator der Schweizer Kontrollbehörde für die Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial. Das Militärdepartement schaute diesem Treiben auch dann noch tatenlos zu, nachdem die britische Regierung die Machap auf die Schwarzen Listen gesetzt hatte.

Die Schweiz blieb über das Kriegsende hinaus für Mandl, Pabst und andere ein attraktiver Standort. Mandl schaltete die Bank Johann Wehrli & Cie. AG in Zürich ein, um in erfolgreichen Verhandlungen mit den Nationalsozialisten seine Vermögenswerte nach Argentinien zu transferieren.²⁰ Nach dem Krieg fasste Mandl über die Schweiz wieder in Europa Tritt. Nach 1955 gelang es ihm, mit Hilfe von Karl Obrecht, dem Sohn von alt Bundesrat Hermann Obrecht, die Hirtenberger zurückzuerhalten.²¹ Pabst hielt sich ab 1943 mit Unterstützung von Nationalrat Eugen Bircher überwiegend in der Schweiz auf. Öffentliche Proteste im In- und Ausland, darunter diplomatische Noten der französischen und britischen Regierung vom Dezember 1946, die seine Abschiebung nach Deutschland forderten, stiessen auf taube Ohren. Pabst wurde beschuldigt, in die NS-Absetzbewegung verwickelt zu sein, insbesondere über seine Beziehung zu Gregori Messen-Jaschin und dessen Sfindex AG in Sarnen. 1970 starb er in der Schweiz.²²

Waffenproduktionslizenzen für Deutschland, Italien, Frankreich, Grossbritannien, Japan und die USA

Angeichts der katastrophalen Devisenlage und der autarkieorientierten Rüstungspolitik war es seit Anfang der dreissiger Jahre ausgeschlossen, vom Produktionsstandort Schweiz aus nach Italien und Deutschland zu liefern. Bührle liess deshalb für den Absatz in Italien die mit der Armiscotti konstruierten automatischen Waffen in Brescia herstellen. Im Gegenzug trat Alfredo Scotti 1933 alle Rechte zur Belieferung von Drittmärkten an die mit Bührle gegründete Briefkastenfirma Brevetti-Scotti AG in Zürich ab, die neben Bührle kein Personal beschäftigte. Bührle liess die Flügelkanone über die Brevetti-Scotti auch in Deutschland herstellen. Er gründete zu diesem Zweck mit

Reichswehrstellen 1934 in Berlin eine Tochtergesellschaft, die «Ikaria, Gesellschaft für Flugzeugzubehör mit beschränkter Haftung». Treibende Kraft hinter der Ikaria-Gründung war Georg Thomas. Die Ikaria bildete später den wichtigsten Streitpunkt, als Bührle die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon schrittweise aus der Abhängigkeit vom Deutschen Reich löste. Definitiv gelang dies erst 1939, nachdem Bührle seinen Einfluss auf die Ikaria aufgegeben hatte. Diese bezahlte Bührle bis Kriegsende pünktlich Lizenzgebühren. Wie viele Oerlikon-Kanonen die Ikaria bis dahin fertigte, ist nicht bekannt.

Der aus Österreich stammende Waffenschieber Antoine Gazda vermittelte ab 1935 über das Zürcher Handelshaus Siber Hegner & Co. mehrere Oerlikon-Produktionslizenzen an die japanische Marine und das japanische Heer sowie im Krieg an die USA. Allerdings verweigerte Aussenminister Marcel Pilet-Golaz im Februar 1941 Oerlikon die Bewilligung, in den USA eine Lizenzfertigung seiner Waffen aufzubauen. Die USA bauten trotzdem rund 300 000 Stück 20-mm-Geschütze in Lizenz nach, verweigerten aber die Bezahlung der Patentgebühren von rund 5 Mio. \$. Die Schweizer Diplomatie verweigerte ihrerseits eine Intervention zugunsten von Bührle, da die Lizenzübertragung nicht bewilligt gewesen war.

Wenig Glück hatte Bührle auch mit einem Lizenzvertrag, den er 1932 mit der Flugzeugmotorenfabrik Hispano-Suiza in Paris abschloss. Sie baute die Oerlikon-«S»-Kanone so in ihren Motor ein, dass sie durch den Propeller schoss. Die Kooperation endete 1935 in einem Zerwürfnis. Hans Schmocker, der für Bührle die Waffenentwicklung in Italien betreut hatte, trat 1934 im Unfrieden aus der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon aus und gründete mit schweizerisch-französischem Kapital und ebensolcher Technologie in Genf die Zünderfabrik Tavano SA. Diese lieferte ab 1936 in grossem Stil an die Schweizer Armee und vergab gleichzeitig Zünderfertigungslizenzen nach Italien. 1937/38 wirkte sie zudem bei der Gründung einer Hispano-Suiza-Niederlassung in Genf mit. Zweck der Hispano-Suiza (Suisse) SA war es, ungehindert vom Nationalisierungsdruck der französischen Regierung 20-mm-Kanonen und Munition zu fertigen und nach Drittmärkten zu exportieren. Die Firma war zunächst westlich orientiert, verkaufte 1939 eine Lizenz zur Fertigung ihrer 20-mm-Kanone an Grossbritannien und 1940 in die USA. Im Krieg lieferte sie für über 9 Mio. Franken nach Deutschland. Mittlerweile gab es in der Schweiz vier Hersteller von 20-mm-Kanonen; neben Bührle, Hispano und Solothurn hatte auch die staatliche Waffenfabrik Bern ein automatisches 20-mm-Geschütz entwickelt. Trotzdem entschied sich die Schweizer Armee 1943 aus föderalistischen Überlegungen für die Hispano-Waffe. Hispano war damals dringend auf Ersatzaufträge angewiesen, weil das Exportgeschäft rückläufig war. Aus Sicht der Landesverteidigung war die parallele Entwicklung von vier automatischen

20-mm-Waffen um so absurder, als die private Rüstungsindustrie ausser Bestandteilen für Handfeuerwaffen sowie Munition und Zündern keine anderen Waffensysteme entwickelt hatte.

Die Waffenlieferungen von 1938 bis 1940 an die Westmächte und Finnland und ab 1940 an die Achse

Von 1938 bis in den Sommer 1940 ging ein hoher Anteil der Schweizer Kriegsmaterialexporte zunächst nach Frankreich und dann auch nach Grossbritannien. Im Winter 1939/40 unternahm das Militärdepartement zudem grosse Anstrengungen, um aus staatlicher und privater Rüstungsproduktion Waffen nach Finnland zu liefern, dessen Abwehrkampf gegen die Sowjetunion in der schweizerischen Öffentlichkeit grosse Anteilnahme auslöste. Dies stellte einen zweifachen Bruch des Neutralitätsrechts dar. Artikel 6 des XIII. Haager Neutralitätsabkommens von 1907 verbietet den Waffenexport aus staatlicher Produktion an Kriegführende. Artikel 9 des V. Abkommens fordert bei Beschränkungen von Waffenexporten aus privater Produktion die Gleichbehandlung der Kriegführenden.²³ Die Sowjetunion erhielt jedoch zeit ihres Bestehens nie mit behördlicher Duldung oder gar Bewilligung Waffen aus der Schweiz.

Vor allem Frankreich drängte 1939 darauf, bei Schweizer Firmen im Jura (Dixi, Omega, Marvin, Tavannes Watch) Bestellungen von Zünderbestandteilen und in Oerlikon die Lieferung der 20-mm-Kanone unterzubringen. Ende August und Anfang September erreichten Bern mehrere diplomatische Noten französischer Herkunft, welche eine Lockerung des mit Kriegsbeginn am 2. September 1939 beschlossenen Ausfuhrverbots für in der Schweiz hergestelltes Kriegsmaterial verlangten. Am 6. September 1939 revidierte der Bundesrat auf Antrag des Politischen Departements das Ausfuhrverbot von Kriegsmaterial: Neu wurde festgehalten, dass die Ausfuhrbewilligungen an die Kriegführenden auf der Basis der Gleichbehandlung erteilt würden.²⁴ Faktisch betraf dies vorerst hauptsächlich die Westmächte, da Deutschland zu diesem Zeitpunkt noch nicht interessiert war, endgefertigtes Kriegsmaterial zu importieren.²⁵ Anlässlich der schweizerisch-deutschen Wirtschaftsverhandlungen im Mai 1940 prägte Karl Ritter vom Auswärtigen Amt das Bild von der Schweiz als einer «grossen Rüstungswerkstatt, die fast ausschliesslich für England und Frankreich arbeite».²⁶

Im Sommer 1940 liess die Schweizer Diplomatie und Militärverwaltung nichts unversucht, damit die Rüstungsindustrie ihre volle Kapazität für Kriegsmaterialexporte nach Deutschland einsetzte. Bührle, der über die besten Beziehungen zu Berlin verfügte, sahnte die meisten Aufträge ab. Einen ersten Auftrag über 8 Mio. Franken holte Bührle bereits Ende 1939 herein. Das Oberkommando des Heeres (OKH) und die Marine bestellten Anfang August 1940 für

weitere 195 Mio. Franken Waffen und Munition. Bis Januar 1943 gelang es dem von Bührle mit rund 9 Mio. Franken bestochenen Waffenagenten und deutschen Rüstungsbeauftragten Rudolf Ruscheweyh, vom Heer und der Marine weitere Aufträge für 246 Mio. Franken hereinzuholen. Bis Oktober 1944 lieferte Bührle gemäss interner Buchhaltung für rund 400 Mio. Franken 20-mm-Kanonen, -Munition und Zünder nach Deutschland aus. Aufträge von weiteren 49 Mio. Franken konnte Oerlikon nicht mehr ausführen. Den Behörden waren nur 70% der Bestellungen von 318,3 Mio. Franken bekannt (vergleiche Tabelle 2). Bührle stützte sich auf eine Fülle von Unterlieferanten. Die Munitionshülsen lieferte die Eidgenössische Munitionsfabrik Altdorf, das Pulver die Eidgenössische Pulverfabrik in Wimmis, was gegen das neutralitätsrechtsrechtliche Verbot von Waffenexporten aus staatlicher Produktion an Kriegführende versties.²⁷ Auch die SIG gehörte zu den grossen Unterlieferanten Bührles. Mangels Beziehungen zu den deutschen Beschaffungsbehörden gelang es der SIG wie erwähnt nicht, eigene Waffen nach Deutschland zu exportieren. Wichtig war aber die Ausfuhr von SIG-Laufbearbeitungsmaschinen nach Deutschland, was der schweizerische Bundesrat jedoch nicht als Kriegsmateriallieferung betrachtete.

Hauptkunde der Waffenfabrik Solothurn war 1940 bis 1943 Italien. Dank der Vermittlung von Rheinmetall Düsseldorf konnte sie im April 1942 und im Dezember 1943 zudem je ein Exemplar ihrer Tankbüchse beziehungsweise des neuentwickelten Universalautomaten nach Deutschland liefern. Rheinmetall erprobte sie auf dem werkeigenen Versuchsgelände in Unterlöss, vermochte die deutschen Beschaffungsbehörden jedoch nicht davon zu überzeugen, aus Solothurn solche 20-mm-Waffen zu beziehen.²⁸ Dies war um so erstaunlicher, als in dieser Zeit in Deutschland der Bedarf nach 20-mm-Waffen höher war denn je. Die Waffenfabrik Solothurn blieb im Sommer 1943 auf 450 automatischen 20-mm-Geschützen sowie 150 aus Deutschland importierten Kisten mit 18 600 Stück 20-mm-Munition im Gesamtgewicht von 120 t Material sitzen, die Italien bereits bezahlt hatte, Solothurn nach dem Sturz Mussolinis aber nicht mehr hatte ausliefern können. Die Kanonen wurden nach abenteuerlichen, aber erfolglosen Verkaufsbemühungen 1961 verschrottet. Mehr Glück hatte die Waffenfabrik Solothurn mit ebenfalls für Italien gefertigten Fahrgestellen, die sie im Herbst 1943 noch der Schweizer Armee verkaufen konnte. Solothurn entliess anschliessend den grössten Teil der Belegschaft.

Vertriebsorganisation der Waffenfabrik Solothurn war vor dem Krieg die Solo GmbH in Berlin und ab dem 1. Juli 1939 die zunächst als einfache Gesellschaft und ab Dezember 1941 als Aktiengesellschaft organisierte Solita AG in Solothurn. Das Italiengeschäft blieb der einzige Erfolg der Solita AG. Vier Fünftel der Aktien hielt Fritz Mandl, dem die Nationalsozialisten aufgrund der Nürn-

berger Gesetze die Staatsbürgerschaft aberkannt hatten. Nach dem «Anschluss» hatte er seine 50%-Beteiligung an der Waffenfabrik Solothurn an Rheinmetall verkauft.

Die deutschen Zünderfertigungskreise in der Schweiz

Bei der Tavano lief der massenweise Export von Zündern nach Deutschland im Herbst 1940 an. Die beiden jüdischen Industriellen Isaac und Maurice Schwob hatten sich – zumindest pro forma – im Oktober 1940 aus dem Verwaltungsrat zurückgezogen, um den raschen Einstieg in das deutsche Geschäft zu erleichtern. Nach einem Genfer Besuch Major Seybolds vom deutschen Heereswaffenamt waren sie zur Überzeugung gelangt, «dass ihre Zugehörigkeit zum Verwaltungsrat der Gesellschaft unter den derzeitigen Verhältnissen unter Umständen schaden könnte». ²⁹ Für ihren Rücktritt bezogen sie eine ansehnliche Entschädigung. ³⁰ Zudem lieferten die Schwobs der Tavano über die Tavannes Watch Co. für das Deutschland-Zündergeschäft die benötigten Uhrwerke. ³¹ Zugleich hatte die Genfer Firma die Lieferungen nach Grossbritannien gestoppt. Die Tavano lehnte britische Begehren ab, Zünder und Zünderstellmaschinen über Italien nach Grossbritannien zu schmuggeln. Auch die Schweizer Behörden verweigerten die Bewilligung, Zünder über das unbesetzte Frankreich nach Grossbritannien zu liefern. Dies stellte einen weiteren Bruch des Neutralitätsrechts dar, das im Krieg einseitige Beschränkungen der Kriegsmaterialausfuhr untersagt. ³² Am 1. November 1940 traf bei der Tavano der erste deutsche Auftrag zur Lieferung von 800 000 Zeitzündern S/30 ein, im März 1941 folgte ein Auftrag für weitere 1,2 Mio. Analog zu dieser raschen Geschäftsaufnahme liess sich die Tavano, die im Frühjahr 1940 die Fertigung der Elna-Nähmaschinen aufgenommen hatte und diese unter anderem in den USA absetzen wollte, nach der Kriegswende auf Gespräche mit den Alliierten ein. Die Firma stoppte als eine der ersten im November 1943 die Zünderexporte nach Deutschland. Bis dahin hatte Tavano rund 1,7 Mio. Zünder ausgeliefert. Tavano stellte 1939–1945 für rund 176 Mio. Franken Kriegsmaterial her, davon für 73 Mio. Franken Zünder für Deutschland. Neben der Tavannes Watch waren die Genfer Firmen Appareillage Gardy SA, Cuénod SA, Ed. Dubied SA, Hispano-Suiza (Suisse) SA sowie nebst vielen anderen die Eidgenössische Munitionsfabrik Thun, Deltavis Solothurn und Metallwerke Dornach Unterlieferanten der Tavano.

Die deutschen Beschaffungsbehörden sprachen bei der Organisation der Zünderherstellung in der Schweiz von «Fertigungskreisen». Damit stellten sie klar, dass die Fertigung mechanischer Zeitzündler auf der Basis von Uhrwerken zwar in zahlreichen zerstreuten Firmen erfolgte, die Struktur solcher «Fertigungskreise» aber hierarchisch war. Der wichtigste betraf den «Zünderteil-Ferti-

gungskreis Dixi-Junghans».³³ An dessen Spitze stand die Schwarzwälder Uhren- und Zünderfabrik Gebrüder Junghans in Schramberg. Schweizer Zulieferant war die Dixi SA in Le Locle, die ihrerseits über ein grosses Netz von Unterlieferanten verfügte. Weitere Uhrenfirmen lieferten Pignons (gezahnte Uhrwerkteile) direkt an Junghans, darunter die Hélios von Arnold Charpiloz in Bévillard, die rund 165 Mio. Stück Pignons im Wert von 14 Mio. Franken nach Deutschland verkaufte, sowie die Vereinigten Pignons-Fabriken AG in Grenchen etwa im gleichen Umfang. Price Waterhouse stellte auch allein vom 1. Januar 1942 bis 31. Juli 1943 Zünderbestandteillieferungen für Dixi an Junghans von 51,86 Mio. Franken fest. Ein Zünder benötigte meist 7 Pignons. Auch der grosse Konkurrent von Junghans, die mit Krupp verbundene Firma Thiel in Ruhla, bezog Zünderbestandteile aus der Schweiz, so von der Uhrenfabrik Société Horlogère de Reconvilier SA, die auch Junghans belieferte.

Die Dixi SA verfügte zudem über eine eigene Zündertechnologie, den Georges Perrenoud/Aragone-Zünder «GPA». Georges Perrenoud war Eigentümer des in viele Teilfirmen gegliederten Dixi-Imperiums. Der aus Italien stammende Marineingenieur Carlo Aragone hatte für Perrenoud zwischen 1933 und 1938 den GPA-Zünder entwickelt. Die ersten beiden Aufträge trafen im Oktober 1939 aus Belgien (130 000 Stück) und Frankreich (1 Mio. Stück) ein, wo GPA-Zünder später zudem in Lizenz gefertigt wurden. Die industrielle Massenfertigung bereitete Dixi zuerst grosse Schwierigkeiten. Bis zur deutschen Besetzung der beiden Staaten kam nur ein Teil zur Auslieferung. An Deutschland lieferte Dixi deshalb 1941 nur Bestandteile für den deutschen S/30-Zeitzünder aus. Erst ab Mai 1942 lieferte Dixi auch GPA. Dixi gehörte neben Bührle zu den am stärksten nach Deutschland ausgerichteten Firmen.

Neben Dixi und Tavano war Oerlikon-Bührle die einzige Schweizer Firma, die in der Lage war, Deutschland im grossen Stil fertige Zünder zu liefern. Am 7. März 1941 erteilte das OKH Bührle den Auftrag für 2 Mio. Zeitzünder S/30 im Wert von 62 Mio. Franken. Bis Oktober 1944 kamen für 60 Mio. Franken Zünder zur Auslieferung. «Das Aufziehen eines sog. dritten Fertigungskreises begegnet jedoch erheblichen Schwierigkeiten», stellte Oberst Neef von der Wehrmacht anlässlich einer Werkbesichtigung in Oerlikon im September 1942 fest.³⁴ Bis dahin waren erst 250 000 Zünder ausgeliefert. Für Bührle war es vorab unter den Ebauches-Firmen schwierig, Lieferanten zu finden. Diese tätigten im Krieg gewaltige Uhrenexporte nach den USA und waren davon abhängig. Die Ebauches fand die Lösung in der Gründung der Technica AG in Grenchen, die ausschliesslich für Deutschland arbeitete und Bührles wichtigster Unterlieferant wurde. Einen bloss randständigen, vierten Zünderfertigungskreis bildete die im August 1941 gegründete Nouvel Usinage SA in La Chaux-

de-Fonds. Sie führte – ebenfalls unter technischen Schwierigkeiten – einen einzelnen, direkt aus Deutschland erhaltenen «Mini»-Auftrag für 100 000 Stück S/30-Zünder aus.

Grosser unternehmerischer Handlungsspielraum – geringe Bedeutung für die Landesverteidigung

Der Vergleich der erwähnten Rüstungsfirmen zeigt, dass der unternehmerische Handlungsspielraum gross war. Einzelne stellten sich ganz auf den deutschen und andere ganz auf den angelsächsischen Markt ein, dritte lieferten – teilweise in verschiedenen Phasen – an beide Seiten. Die Behörden unterstützten praktisch jedes Verhalten. Für den Absatz in Deutschland und Italien war die Zahlungsgarantie des Bundes in Form einer Bevorschussung der Waffen-, Munitions- und Zünderexporte durch Steuergelder ausschlaggebend (Clearingkredite). Wichtig waren auch die Zulieferungen aus den eidgenössischen Militärwerkstätten, was gegen das neutralitätsrechtsrechtliche Verbot von Waffenexporten aus staatlicher Produktion an Kriegführende versties,³⁵ sowie die staatlichen Abnahmeatteste und die Benutzung der Waffenplätze der Armee für die Vorführung und den Test der exportbereiten Waffen, Munition und Zünder. In den Firmen Oerlikon-Bührle, Tavano, Dixi und anderen waren ständige deutsche Abnahmekommissionen stationiert. Bei der deutschen Gesandtschaft sorgte die Deutsche Industriekommission (DIKO) für die bestmögliche Ausschöpfung des Schweizer Wirtschaftspotentials für die deutsche Rüstung. Der Export hatte im Konfliktfall Vorrang vor einem allfälligen Bedarf der Schweizer Armee. Wie der Chef der Kriegstechnischen Abteilung nach dem Krieg betonte, wäre es «ein Irrtum» gewesen

«zu glauben, dass der Begriff der schweizerischen Rüstungsindustrie identisch ist mit der kleinen Gruppe der schweizerischen Rüstungsindustrie, die, soweit es Waffen und Munition betrifft, im wesentlichen aus den Firmen *Bührle, Hispano-Suiza, Tavano, Dixi, SIG, Waffenfabrik Solothurn* besteht. Diese Gruppe von Industriellen erhielt [von den Schweizer Beschaffungsbehörden] in der Zeit vom 1.9.1939 bis 20.5.1945 Aufträge im Gesamtumfang von 144 Mio. Fr., was nur ca. 5,3% der Rüstungsausgaben ausmacht. Alle übrigen Aufträge wurden teils in den Betrieben der eidg. Militärwerkstätten (ca. 10–15%), teils bei industriellen und gewerblichen Betrieben in Auftrag gegeben, welche, von kleinen Ausnahmen abgesehen, keinen Export von Rüstungsmaterial betreiben. [...] Würde man nur die Vergangenheit betrachten, so könnte man also der Theorie, wonach die Rüstungsexportindustrie für uns einen ausserordentlich wichtigen Faktor des militärischen Potentials darstelle, nur in sehr mässiger

Weise beistimmen und nur im Hinblick auf das Spezialgebiet der Uhrwerkzylinder aufrichtig unterstützen.»³⁶

Ob der Beitrag der schweizerischen Exportleistungen zur deutschen Rüstungskapazität während des Kriegs nun etwas höher oder etwas geringer eingeschätzt wird, vermag an dem zentralen Ergebnis der Untersuchung nichts zu ändern: Wichtiger waren die schweizerischen Leistungen in der Zeit vor 1933, als die Schweiz – gemeinsam mit anderen europäischen Staaten – zum Standort der verdeckten deutschen Rüstung wurde. Ohne diese Vorleistungen wäre das nationalsozialistische Deutschland nicht in derart kurzer Zeit in der Lage gewesen, einen gesamteuropäischen Konflikt zu entfesseln. Eine weitere Bedeutungsebene kann hier nicht weiter thematisiert werden: Innenpolitisch sollte sich die mächtig angewachsene Waffenexportbranche als einflussreiche Interessengruppe der Nachkriegszeit etablieren. Dies wurde immer wieder damit gerechtfertigt, die Branche habe die Landesverteidigung während des Zweiten Weltkriegs gestützt, was in keiner Weise zutraf: Der Beitrag der einseitig exportorientierten Industrie zur landeseigenen militärischen Ausrüstung blieb sehr geringfügig, da sie nur 20-mm-Kanonen und -Munition anzubieten hatte und der Bund diese anderweitig beschaffte.

- ¹ Alle Angaben des Kapitels 4.2 beruhen, sofern nicht anders vermerkt, auf Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ² Eine Gesamtbewertung findet sich bei Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 6.1.
- ³ Whaley, Rearmament, 1984, S. 3f.; Wohlfeil, Heer, 1972, S. 188–194.
- ⁴ Volkmann, Aussenhandel, 1975, S. 81–131.
- ⁵ Eichholtz, Kriegswirtschaft, Bd. 2, 1985, S. 136–139.
- ⁶ Zeidler, Reichswehr, 1994, S. 20ff.
- ⁷ Zum Exodus der deutschen Rüstungsindustrie siehe Hansen, Reichswehr, 1978, S. 35f.
- ⁸ Ehrbar, Militärpolitik, 1976, S. 157 und 166; Hug, Kriegsmaterialausfuhr, 1991, S. 28.
- ⁹ Kunz, Weltrevolution, 1981, S. 274–299; Heller, Bircher, 1990, S. 73f., 110f. und 256–259; Vogt, Bauer, 1974.
- ¹⁰ Archiv WO [Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon], Ordner «Übernahme Semag/Becker Patente», Inspektion für Waffen und Gerät (Abteilung 3, Major Jungermann), «Vereinbarung mit der Magdeburger Werkzeugmaschinenfabrik AG (Generaldirektor Hans Lauf) betr. 2 cm Kanone, System Becker, neuester Typ, 25./28. November 1924».
- ¹¹ BA/MA, RW 19, 1575, Deutsche Heeresleitung, Waffenamt, Stab III an Waffenamt Stab W, 21. September 1937.
- ¹² Archiv WO, Heftordner «Von Oerlikon neuer Teil», WO (Bührlé) an von Vethacke (Ankara), 25. Januar 1935.
- ¹³ Zeller, Sonderegger, 1999, S. 115–121 und 182.
- ¹⁴ Archiv WO, Heftordner «Oerlikon neu», Waldemar von Vethacke (Bevollmächtigter der WO, Shanghai), «Kurze Darstellung über die 2 cm Kanone «Oerlikon»», Ende Dezember 1932.

- 15 Vergleiche auch Bill, Waffenfabrik, 2001.
- 16 BAR, E 27/ 18891, Bd. 1, Eidg. Luftamt (Isler) an die Abteilung für Auswärtiges, 17. Mai 1924.
- 17 Wild anlässlich der Sitzung des Verwaltungsrats der Verkaufs-Aktiengesellschaft Heinrich Wilds geodätischer Instrumente, Heerbrugg, am 21. Februar 1925, Archiv Wild, Heftordner «Protokolle Geschäftsberichte».
- 18 Knoepfli, Fischer, 1998, S. 111–160, hier 139f.
- 19 Hahn, Waffen, Bd. 1, 1986, S. 57.
- 20 Zum Bankhaus Johann Wehrli & Cie. AG siehe Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 7.4.
- 21 Newton, Neutralization, 1986, Heft 3, S. 579.
- 22 Vergleiche auch Zumstein, Pabst, 1990, S. 41–48.
- 23 Die beiden Abkommen finden sich in der Systematischen Rechtssammlung (SR) 0.515.21 und 0.515.22; vergleiche Dürst, Neutralität, 1983, S. 69ff., 89f. Einen Bruch des Neutralitätsrechts stellt auch fest Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 101ff. und 105ff.
- 24 Protokoll Bundesrat, DDS 13, Nr. 156, S. 348f.
- 25 Kriegsmaterialaufträge per 20. März 1940 in Franken für Frankreich: 143 Mio., für Grossbritannien: 121 Mio.; per 15. März 1940 für Deutschland: 0,15 Mio.; vergleiche Vogler, Wirtschaftsverhandlungen, 1997, S. 59. Zwischen September 1939 und Juni 1940 wurden Waffen, Munition und Zünder (Zolltarifpositionen 811–813, 1084, 948a) exportiert nach Frankreich und Grossbritannien (in Franken): 94 496 000; nach Deutschland: 345 000; vergleiche DDS 15, Nr. 432, S. 1079.
- 26 Ritter, Aktenvermerk, 30. Mai 1940, in: ADAP, D, IX, Nr. 329, S. 365f.
- 27 So auch Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 101f. sowie 105.
- 28 DeTec-Ar. H 0476, Rheinmetall-Borsig AG an den Bevollmächtigten für die Maschinenproduktion der Reichsstelle Maschinenbau (Berlin), 18. Januar 1945.
- 29 Archiv Tavano, Mefina S.A. (Binningen), «Bericht über das Geschäftsjahr 1939. VI. ordentliche Generalversammlung», 31. Oktober 1940; Archiv Tavano, Tavano SA (Genève), «Procès-Verbal de l'Assemblée Générale Ordinaire» vom 31. Oktober 1940.
- 30 Die Schwobs erhielten je 80 000 Franken im Jahr; ordentliche Verwaltungsräte bekamen 10 000 Franken. Siehe Archiv Tavano, Schweizerische Treuhandgesellschaft Basel: Mefina AG Binningen, «Bericht vom 3. Oktober 1942 über die Prüfung der Bilanz auf den 31. Dezember 1941 und der Gewinn- und Verlustrechnung für das Geschäftsjahr 1940», S. 17. Vergleiche ebenso den Bericht über die Bilanz per 31. Dezember 1942.
- 31 Zu einem anderweitigen Geschäft, der Lieferung von Drehbänken, in den angesprochenen Vorgängen vergleiche Picard, Swiss made, 1993, S. 85–105, hier S. 94ff.
- 32 So auch Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 105ff. Den kurzfristigen Neutralitätsbruch stellte schon fest: Urner, Neutralität, 1985, S. 250–292, hier 277.
- 33 Deutsche Wehrmacht, Reisebericht (Oberst Neef), Besprechung mit Arthur Junghans bei der Dixi in Le Locle, 24. September 1942, BA/MA-Freiburg, RW 19/3235.
- 34 Deutsche Wehrmacht, Reisebericht (Oberst Neef), Werkbesichtigung der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon, Bührle & Co., 21. September 1942, BA/MA-Freiburg, RW 19/3235.
- 35 Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 105f. und 105.
- 36 KTA (Oberstbrigadier René von Wattenwyl) an EMD, 25. September 1948, BAR E27/19344, Bd. 8.

4.3 Elektrizität

Die Behörden des «Dritten Reichs» liessen keinen Zweifel, dass sie den schweizerischen Stromlieferungen eine hohe kriegswirtschaftliche Bedeutung beimassen.¹ Die Elektrizität war für sie ebenso wichtig wie die Dienstleistungen des Finanzplatzes, wie der Eisenbahntransit und wie die Kriegsmateriallieferungen – gemäss einer Äusserung Albert Speers im Jahr 1944 war die Elektrizität sogar noch wichtiger als die anderen Leistungen.² Die Geschichtsschreibung hat sich dagegen der Frage der Elektrizitätslieferungen bisher nicht ausreichend angenommen.

Die Schweiz verfügte mit der Elektrizität, dem einzigen «Rohstoff» des Landes, dank dem Wasserreichtum über einen starken Trumpf. In der Zwischenkriegs- und Kriegszeit bemühte sie sich denn auch, diese Stärke voll auszuspielen. Das bereits bemerkenswerte Produktionstotal von rund 5 Mrd. kWh im Jahre 1930/31 wuchs auf 8 Mrd. im Jahr 1939/40 und sollte sich bis 1944/45 (9,6 Mrd. kWh) beinahe verdoppeln. Es ging vor allem darum, den in allen Sektoren durch günstige Preise geförderten Binnenverbrauch zu decken, sei es im Verkehrssektor (drei Viertel des Eisenbahnnetzes waren elektrifiziert), im Industrie- oder auch im Haushaltssektor («Die Schweizer Hausfrau kocht mit Elektrizität»). Dies geschah mit der Absicht, die Abhängigkeit von der importierten Kohle und vom ebenfalls über die Kohle gewonnenen Gas soweit wie möglich abzubauen.³ In der Folge nahm denn auch der Elektrizitätsverbrauch zwischen 1930 und 1945 von 4 Mrd. auf 9 Mrd. kWh zu.

An diesem Aufschwung beteiligte sich eine ganze Reihe schweizerischer Produktions- und Distributionsunternehmen unterschiedlichster Grösse und Stellung. Einige waren Privatgesellschaften, insbesondere die ATEL (Aare-Tessin AG für Elektrizität, Olten) oder die NOK (Nordostschweizerische Kraftwerke AG, Baden); sie steuerten ein Drittel der schweizerischen Produktion bei und waren die wichtigsten Exporteure. Die anderen Gesellschaften hatten einen öffentlichen Status, die E.O.S. (Energie Ouest Suisse, Lausanne) oder die BKW/FMB (Berner Kraftwerke/Forces motrices bernoises) mit kantonaler und kommunaler Beteiligung. Die Wasserkraftwerke befanden sich im Landesinnern, aber auch an den Grenzflüssen, an der Rhone (Chancy-Pougny, Genf) und vor allem am Rhein (Laufenburg, Reckingen, Rheinfelden, Ryburg-Schwörstadt, Augst-Wyhlen, Albbruck-Dogern und Eglisau). Die binationalen Flusskraftwerke am Rhein unterstanden je nach Sitz und Kapitalmehrheit teils schweizerischem, teils deutschem Recht, ihre Produktion wurde im allgemeinen je zur Hälfte geteilt; die gemeinsame Verwaltung funktionierte in der Regel problemlos auch während des Krieges.

Das schweizerische Elektrizitätswesen war in dem mächtigen, bereits 1895

gegründeten Verband schweizerischer Elektrizitätswerke in einem starken Kartell verbunden. Dieses organisierte und verteilte im Rahmen der eidgenössischen Gesetzgebung die rationelle Nutzung der Gewässer und sicherte die Verknüpfung der verschiedenen Netze. Die Eidgenossenschaft hatte die Kompetenz der Konzessionserteilung an die Kantone delegiert und war an den Gesellschaften nicht beteiligt. Aber sie war für die Gesetzgebung verantwortlich; sie regelte und kontrollierte die Ausfuhr, die den Inlandbedarf nicht benachteiligen durfte. Die allgemeine Aufsicht oblag seit 1930 dem Bundesamt für Elektrizitätswirtschaft, das seit seiner Gründung bis 1960 durch den Ingenieur Florian Lusser geleitet wurde. Der starken Elektrizitätslobby, welche nicht vom Sozialdemokraten Robert Grimm, dem auf Energiesparen und nicht auf Energieverbrauch ausgerichteten Leiter der «Sektion Kraft und Wärme», abhängig sein wollte, gelang es 1941, einen von dieser Sektion unabhängigen, speziellen kriegswirtschaftlichen Status zu erhalten.

Eine Besonderheit der Elektrizitätswirtschaft bestand darin, dass sie für die Errichtung der Anlagen (Stauwerke und Turbinen) grosse Anfangsinvestitionen benötigte, die Betriebskosten danach aber eher gering waren. Die Investitionen konnten bei langfristigem Betrieb durchaus rentabel sein. Voraussetzung war jedoch einerseits die Unterstützung durch eine starke Finanzgruppe und andererseits der Verkauf der gesamten Stromproduktion, das heisst auch des Überschusses, durch entsprechenden Export. Bei leichten Schwankungen erreichte der Export in den Jahren 1930 bis 1943 zwischen 20 und 24% der Produktion (das Maximum wurde 1936 erreicht) gegenüber zwischen 13 beziehungsweise 9% in den Jahren 1944 und 1945.

Die grossen Gesellschaften zur Finanzierung von Elektrizitätswerken wurden unter Beteiligung der Grossbanken und einiger diesem Sektor nahestehender Industrierwerke (wie der schweizerischen BBC, der deutschen AEG und der italienischen Pirelli) alle vor dem Ersten Weltkrieg gegründet; die wichtigsten Finanzgesellschaften waren die Elektrobank (Zürich), Motor-Columbus (Baden), Indelec (Basel) sowie in bescheidenerem Mass zwei Genfer Gesellschaften, die Italo-Suisse und die Société générale pour l'Industrie Electrique. Sie dehnten ihren Unternehmensbereich sehr schnell international aus: nach Deutschland, Italien, Frankreich und Nord- und Südamerika. 1939 waren drei Viertel des Investitionsvolumens (gesamthaft 400 Mio. Franken) im Ausland angelegt, über ein Viertel in Italien, 17% in Südamerika, 10% in Frankreich und nur 5% in Deutschland.

Im Vergleich zur schweizerischen betrug die relativ schwache deutsche Elektrizitätsproduktion – sie war zu 85% thermischer Herkunft, teurer und weniger konkurrenzfähig – 1933 insgesamt 25,6 Mrd. und 1942 insgesamt 74 Mrd. kWh, dies jedoch in den erweiterten Grenzen von 1942. Bis Kriegsbeginn pro-

duzierte Deutschland leicht mehr Elektrizität, als es konsumierte (der Deckungsgrad sank von 108% im Jahre 1933 auf 100% im Jahre 1939). Trotzdem kam es zu Importen aus der Schweiz, weil dieser Strom wesentlich günstiger war und die Abnehmer in Waldshut, Singen und Konstanz wesentlich näher an den schweizerischen Produktionsorten lagen als an den Kohlekraftwerken des Ruhrgebiets. In der Vorkriegszeit erlangten die schweizerischen Exporte 1936 mit 2,1% des deutschen Bedarfs den höchsten Anteil. In absoluten Zahlen blieben die Lieferungen nach Frankreich (bis 1940) und nach Italien (bis 1943) einigermassen stabil (um 500 Mio. kWh im einen, um 200 Mio. kWh im anderen Fall). In Richtung Deutschland nahmen sie hingegen stark zu: von 300 Mio. kWh 1933 und 500 Mio. kWh 1934 auf 1,1 Mrd. kWh 1940. Dieses Wachstum ist zum Teil auf die Inbetriebnahme neuer Flusskraftwerke am Rhein, zum Teil aber auch auf die günstige Stellung der Elektrizitätswirtschaft im Clearingsystem zurückzuführen.

Während des Kriegs blieben sich, wenn man von den eher meteorologisch als wirtschaftlich oder politisch bedingten Schwankungen absieht, die Lieferungen nach Deutschland – bei leicht rückläufiger Tendenz – ungefähr gleich. Bei Kriegsende fielen sie auf ungefähr 100 Mio. kWh. Demgegenüber setzten im Herbst 1944 die Lieferungen nach Frankreich wieder ein und erreichten mit der Zeit das Vorkriegsniveau. Mithin brachte statistisch gesehen der Krieg bezüglich der schweizerischen Exportmengen und der deutschen Anteile keine grossen Änderungen. In qualitativer Hinsicht kam es jedoch vor allem aus zwei Gründen zu einer solchen: erstens wegen der auf den Kriegsbedarf ausgerichteten Nutzung auf deutscher Seite und zweitens wegen der Bedeutung der Elektrizität in der schweizerischen Wirtschaftspolitik.

Den Interessenvertretern der Elektrowirtschaft gelang es dank ihren guten Beziehungen zu den Behörden – bedingt nicht zuletzt durch die Ämterkumulation – ziemlich mühelos, die nötigen Bewilligungen zum Export und insbesondere zur grosszügigen Beanspruchung des Clearings zu erhalten. Dies gelang trotz des Widerstands der zentralen unternehmerischen Interessenorganisation, des Vororts, die diesem Wirtschaftszweig nur ungern eine derart starke Stellung einräumte. Bei Kriegsende sollte der Vorort dann sogleich die Chance nutzen, die sich aus dem Rückgang der Kohlenlieferungen ergab, eine Einschränkung der Elektrizitätslieferungen und damit der Inanspruchnahme des Clearings zu bewirken. Vorort-Direktor Heinrich Homberger erklärte im Dezember 1944: «Wenn nun die Kohlenlieferung so katastrophal zusammenbreche, bekomme unsere Ausfuhr elektrischer Energie den Charakter einer Hilfeleistung, die wir nicht verantworten können. Wir müssten daher in der Stromausfuhr eine Anpassung vornehmen.»⁴

Aus naheliegenden technischen Gründen war der Stromtransport nur für kür-

zere und mittlere Distanzen interessant. Darum versorgte die Elektrizitätsindustrie vor allem Abnehmer der unmittelbaren Nachbarschaft: die Lombardei und das Piemont vom Tessin oder von Poschiavo (Brusio-Werk) aus; das Elsass und Lothringen sowie das deutsche Baden vor allem von den Rheinkraftwerken aus. Die Lieferungen von Chancy-Pougny (Genf) an das 150 km entfernt liegende Unternehmen Schneider in Le Creusot (Saône-et-Loire) stiessen an die Grenze des Machbaren. Der Deutschland zugute kommende Strom wurde also nach Süddeutschland und ab 1940 nach Elsass-Lothringen geliefert. Auch wenn diese Lieferungen gemessen am gesamtdeutschen Stromkonsum nur einen kleinen Teil ausmachten, waren sie für die deutsche Kriegswirtschaft wichtig: Sie bildeten die Basis insbesondere für die süddeutsche Aluminiumindustrie, die einen namhaften Teil des deutschen Bedarfs produzierte und für den Flugzeugbau besonders wichtig war.

Die genaue Verwendung des schweizerischen Stroms lässt sich nicht rekonstruieren, weil der Strom an Regionalgesellschaften geliefert wurde, die ihn ihrerseits an die Abnehmer verteilten. Ein wichtiger Teil ging jedoch direkt an einige Unternehmen der elektrochemischen Industrie, die zum grössten Teil in schweizerischen Händen war: zum Beispiel an die Lonza in Waldshut, welche 1940 340 Mio. kWh und 1944 490 Mio. kWh für die Karbidherstellung bezog. Die AIAG (Aluminium-Industrie AG) im badischen Rheinfelden, welche 10% des deutschen Aluminiums produzierte, brauchte als noch grösserer «Stromfresser» 1940 445 Mio. kWh und 1941 500 Mio. kWh. Der grösste Teil der nach Deutschland exportierten Energie werde von den schweizerischen Tochterfirmen absorbiert, erklärte Florian Lusser zu Beginn des Jahres 1943.⁵ Der Rest ging, wenn man vom eingeschränkten zivilen Verbrauch absieht, an andere regionale Unternehmen von strategischer Bedeutung wie die IG Farben oder die Degussa.

Dies ist auch der Grund, weshalb die deutschen Unterhändler der Elektrizität in allen Wirtschaftsverhandlungen grosse Beachtung schenkten, wie auch umgekehrt die schweizerischen Partner nicht versäumten, sich dieses Vorteils zu bedienen, um im Austausch die wertvollen Kohlen zu erhalten. Neben dem Kredit von 150 Mio. Franken bildeten die Stromlieferungen eine wesentliche Gegenleistung für die im Vertrag vom 9. August 1940 zugestandenen Lieferungen von 870 000 t Kohle (140 000 t mehr als ursprünglich angeboten). Elektrizität und Kohlen bildeten eine materielle Einheit; es war kein Problem, Kohlenmengen in Strommengen umzurechnen und entsprechende Gegenlieferungen zu verlangen. Entsprechend wäre es naheliegend gewesen, die Stromlieferungen einzustellen, wenn die Kohlenlieferungen nicht vereinbarungsgemäss eintrafen. 1942/43 kam es wiederholt zu diesbezüglichen Drohungen, die allerdings – und dafür sorgte die Interessenwahrung der Elektrizitätswirtschaft

– nicht viel bewirkten. Trotzdem wurde in diesem Bereich das Prinzip von Geben und Nehmen wiederholt angesprochen, während beim Transit, wo zwischen Kohlentransit und Kohlenlieferungen ebenfalls eine Einheit der Materie gegeben war, solches unterblieb.

Anders als bei den übrigen Leistungen der Schweiz an die Achsenmächte weckten die Stromlieferungen – jedenfalls bis 1944 – kaum das Interesse der Alliierten. Auch gegen Kriegsende blieben diesbezügliche Druckversuche zunächst aus; erst in den Currie-Verhandlungen vom Februar 1945 wurde die Unterbindung auch des Stromexports in den alliierten Forderungskatalog aufgenommen. Der profitable Stromexport war durch die seit Herbst 1944 sich verschärfenden Clearingschwierigkeiten und durch die wachsende Zahlungsunfähigkeit Deutschlands schon früher reduziert worden.

Die schweizerischen Stromlieferungen haben sicher die deutschen kriegswirtschaftlichen Anstrengungen gefördert. Die schweizerischen Interessenvertreter verstanden es aber, einen Elektrizitäts-«Anschluss» zu vermeiden und bei Entscheidungen unabhängig zu bleiben. Beim energiewirtschaftlichen Einsatz und Ausgleich der Alpenwasserkräfte und der deutschen Kohlenlager erzielte man eine günstige Bilanz. Nach dem Krieg unterstrich Bundesrat Enrico Celio, dass Deutschland dreimal mehr Kohlen nach der Schweiz lieferte, als es durch die schweizerischen Elektrizitätslieferungen einsparte. Umgekehrt hätte die Schweiz bei Eigenverbrauch des exportierten Stroms damit nur 8% der deutschen Kohlenlieferungen substituieren können.⁶ Exportiert wurde nur der Elektrizitätsüberschuss, zu üblichen Preisen und ohne kriegsbedingte Extragewinne.

¹ Diese Ausführungen beruhen, wenn nicht anders vermerkt, auf Kleisl, *Electricité*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).

² PA/AA, R 108046, Bericht Speer an Auswärtiges Amt vom 28. August 1944. Vergleiche auch die bekannte Einschätzung im Memorandum Clodius vom 3. Juni 1943, ADAP, Bd. 6, S. 132.

³ Zur Geschichte der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft bis 1939 vergleiche Paquier, *Histoire*, 1998; Gugerli, *Redeströme*, 1996.

⁴ BAR, E 8190 (A) -/3, Bd. 36, Transferverhandlungen Deutschland 1934–1945.

⁵ BAR, E 2001 (D) -/3, Bd. 444, Lusser an EPD, 22. Januar 1943.

⁶ BAR, E 8190 (A) 1981/11, Bd. 37, Protokoll der 72. Sitzung vom 27. Juni 1945 der Eidgenössischen Kommission für den Export elektrischer Energie, S. 5.

4.4 Alpentransit und Transportleistungen

Die schweizerischen Alpentransversalen waren für den Verkehr zwischen den Achsenpartnern Deutschland und Italien von grosser Bedeutung und deshalb auch für die schweizerischen Beziehungen zu den beiden Nachbarn wichtig.¹ Einerseits wurde dieser Transit als reines Dienstleistungsgeschäft betrieben; andererseits wurde er aber auch spekulativ als Tauschgeschäft verstanden, das der Schweiz die Zufuhr von wichtigen Gütern (insbesondere Kohlen) sichern sollte. Unsere Forschungen haben sich vor allem mit der Bedeutung des Schienenverkehrs für die Achsenmächte befasst. Andere Verkehrswege, wie zum Beispiel Strassen-, Schiff- und Lufttransport, waren für diese Nachbarn von geringer Bedeutung und darum nur in beschränktem Masse Gegenstand eigener Abklärungen. Sie werden hier mit Ausnahme des Strassenverkehrs zur Ergänzung des Bilds separat beleuchtet.

Der Gütertausch zwischen den nördlich und südlich der Alpen gelegenen Ländern hat in der Geschichte Europas stets eine bedeutende Rolle gespielt. Der Bau der grossen Alpentunnel hat diesen noch verstärkt. Die Gotthardlinie war die ältere der beiden schweizerischen Alpentransversalen; sie wurde 1882 eröffnet und seit 1909 von den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) betrieben. Jünger sind die Simplon- und die Lötschberglinie; erstere wurde 1906, die zweite 1913 in Betrieb genommen und von der Bern–Lötschberg–Simplon-Bahngesellschaft (BLS) betrieben. Noch vor 1939 wurden beide Linien vollständig elektrifiziert; bezüglich Zugkraft und Streckendistanz waren sie den nichtschweizerischen Konkurrenten, der Mont-Cenis-Linie zwischen Frankreich und Italien, der Brennerlinie oder der Linie via Tarvisio zwischen Österreich und Italien, überlegen. Zudem war beinahe die ganze Strecke zwischen Basel und Chiasso zweigleisig, was zu einer entsprechenden Erhöhung der Kapazität führte. Der 1907 zwischen der Schweiz und den am Bau beteiligten Nachbarländern Italien und Deutschland abgeschlossene Gotthardvertrag ebnete den Weg zur Integration der Linie in das nationale Schienennetz. Er bestätigte Deutschland und Italien die in der Konvention von 1869 zugesprochenen Transportrechte, die einzig durch sicherheitspolitische Interessen und neutralitätsrechtliche Verpflichtungen begrenzt waren.

Der Transitverkehr nahm während der Kriegsjahre stark zu: Von Norden nach Süden verdreifachte er sich zwischen 1939 und 1941. Auch die Art der transportierten Güter veränderte sich, so dass sich die Verantwortlichen, Behörden wie die Eisenbahngesellschaften SBB und BLS, mit ernststen technischen, handelspolitischen, finanziellen und insbesondere politischen Problemen konfrontiert sahen. In der Öffentlichkeit blieb die Intensivierung des Transitverkehrs natürlich nicht unbemerkt; sie sorgte für Beunruhigung und förderte Gerüch-

te über die Art der Transporte. Es bildeten sich Legenden, die heute noch auf Resonanz stossen.

Personentransporte

Am meisten Aufsehen erregte in den letzten Jahren die Frage allfälliger Deportationszüge, welche die Schweiz auf dem Weg in die Vernichtungslager durchquert haben könnten. Eine Fernsehproduktion der BBC von 1997 verbreitete die Aussage der Zeitzeugin mit dem Pseudonym «Elisabeth», die erklärte, einen solchen Zug im November 1943 mit eigenen Augen im Bahnhof von Zürich gesehen zu haben. Unsere Abklärungen führten zum Schluss, dass dies nicht der Fall war. Alle solchen aus Frankreich kommenden Züge fuhren via Deutschland. Von den 43 Konvois, die von Italien kamen, fuhren 39 über den Brenner oder via Tarvisio. Ein Zug fuhr via Ventimiglia–Nizza, und was die drei anderen Züge betrifft, gibt es keinen Hinweis, dass sie durch die Schweiz gefahren wären. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass ein derart ungewöhnlicher Transport den Eisenbahnern und Zollbeamten, dem Militär und der Bahnpolizei nicht aufgefallen wäre. Zudem hätte ein solcher Zug sicher auch den Zürcher Hauptbahnhof, der zudem ein Kopfbahnhof war, gemieden. Hingegen wäre es möglich, dass es sich um einen der Rücktransporte aus den Konzentrationslagern handelte, die ab 1944 begonnen hatten.

Ebenso lässt sich die Frage, ob nach der Besetzung von Nord- und Mittelitalien durch die Deutschen im Herbst 1943 zwangsrekrutierte Arbeiter durch die Schweiz nach Deutschland gebracht wurden, verneinen. Hingegen hatte die Schweiz zuvor, als die Rekrutierung noch auf Freiwilligkeit beruhte, in beiden Richtungen zahlreiche italienische Arbeiter in geschlossenen Konvois transportiert: über 180 000 auf dem Weg nach Deutschland zwischen April 1941 und Mai 1943 und im gleichen Zeitraum über 131 000 zurück nach Italien. Die Schweiz beendete diesen Transit jedoch im Juli 1943, nach dem Sturz von Mussolini und wenige Wochen vor der Besetzung Italiens durch deutsche Truppen.

Was den Transit von Truppen betrifft, verbietet die Haager Konvention von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen solche Transporte im Kriegsfall eindeutig. Während sich Schweden aufgrund einer formellen Forderung mit den Transporten deutscher Truppen von Norwegen nach Finnland durch eigenes Territorium konfrontiert sah, blieb dies der Schweiz erspart. Die Wehrmacht begnügte sich mit den Strecken durch Frankreich und insbesondere durch Österreich für den Truppennachschub in die nordafrikanischen und später italienischen Operationsgebiete. Nachdem ein italienischer Beamter in Berlin die italienischen Arbeiter im August 1941 im übertragenen Sinn als «Soldaten» gewürdigt hatte, befürchtete die Schweiz, dass dies von den West-

mächten missverstanden würde. Kurz zuvor glaubte die schweizerische Fremdenpolizei bemerkt zu haben, dass rund 200 Italiener durch die Schweiz nach Deutschland gereist seien, um dort an einer Fallschirmspringerausbildung teilzunehmen. Es ist nicht auszuschliessen, dass von den 60 000 Italienern, die am Überfall auf die Sowjetunion teilnahmen, einige zuvor als Zivilisten die Schweiz durchquert hatten. Ebensowenig kann ausgeschlossen werden, dass in Italien eingesetzte deutsche Soldaten in Zivil durch die Schweiz in den Heimaturlaub fuhren. Offizielle Transporte beschränkten sich allerdings auf die Beförderung von schwerverletzten Soldaten.

Kohletransporte (Nord-Süd)

Die Kohletransporte bildeten den Hauptteil des gesamten Güterverkehrs zwischen Deutschland und Italien. Die Mengen variierten nur wenig, zwischen 10 und 12 Mio. t jährlich von den Vorkriegsjahren bis 1942; anschliessend nahmen sie stark ab. Die Kohlen machten 90% des Nord-Süd-Verkehrs der Jahre 1938 bis 1940 aus, später waren es etwa 75%. Die restlichen Güter bestanden aus Metallen, Maschinen und Brotgetreide. Während in den Vorkriegsjahren der grösste Teil der Kohlen aus Deutschland kam, wurde das «Dritte Reich» in den Kriegsjahren zum fast alleinigen Lieferanten. Zudem trat eine wichtige Veränderung im Transportwesen ein: Nachdem bis Sommer 1940 drei Viertel der Lieferungen auf dem Seeweg nach Italien gelangt waren, zwang die britische Blockade zu einer völligen Umstellung auf den Landweg. Die Schweiz übernahm einen grossen Teil davon, wobei in den letzten Kriegsjahren die absoluten Mengen zurückgingen, deren Anteil an den noch stärker zurückgehenden Gesamtmengen jedoch zunahm. Es waren dies in absoluter Menge und in Anteilen an der Gesamteinfuhr:

Tabelle 3: Kohletransit, Einfuhren Italiens und Transit durch die Schweiz, 1938–1944

	Transit von Kohle durch die Schweiz in 1000 t	Kohleinfuhren Italiens gesamt in 1000 t	Anteil der Kohleinfuhren Italiens durch die Schweiz in Prozent
1938	1 397	11 895	11,7
1939	1 822	11 021	16,5
1940	4 788	13 552	35,3
1941	5 835	11 435	51,0
1942	5 122	10 686	47,9
1943	3 303	6 166	53,5
1944	2 479	4 000	61,9

Quelle: Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 59 (Tabelle 3).

Bis 1943 wurden die Kohlenlieferungen in Italien, das mit der Eigenproduktion nur 20% seines Bedarfs deckte, vor allem für die Industrie, den Verkehr

und die Haushalte verwendet; ab Herbst 1943 beanspruchten die deutschen Besatzer die stets bescheidener werdenden Lieferungen beinahe ausschliesslich für sich. Den schweizerischen Behörden, aber auch einer breiteren Öffentlichkeit konnte die Bedeutung dieser über längere Zeit mehr als die Hälfte ausmachenden Lieferungen nicht entgehen: Ungefähr vierzig Züge überquerten jeden Tag bei Basel den Rhein, den Gotthardtunnel passierten täglich bis zu dreissig Züge und den Simplontunnel etwa zwölf. Bis in die letzten Kriegswochen, als der Verkehr infolge der Zerstörung der Infrastruktur in Deutschland zusammenbrach, unternahm die Schweiz nichts, um ihm ein Ende zu setzen. Sie verzichtete bemerkenswerterweise auch darauf, diese Dienstleistung als Trumpfkarte in den Wirtschaftsverhandlungen auszuspielen.

Die Kohle wurde von den Schweizer Behörden nie als «Kriegsmaterial» eingestuft, auch dann nicht, als 1943 eine gewisse Zurückhaltung gegenüber Gütern des «doppelten Gebrauchs» (zivil wie militärisch nutzbar) aufkam. Gewiss bildete der für die Schweiz bestimmte Transit von Rohstoffen, Brennstoffen und Lebensmitteln durch Deutschland und durch Italien (vom Hafen von Genua aus) das Gegenstück zum Transit durch die Schweiz. Zudem schien die Duldung des Kohlentransits auch die für die Schweiz bestimmten Kohlenlieferungen sicherzustellen. Es gab allerdings keine direkte Verknüpfung zwischen dem von der Schweiz akzeptierten Kohlentransit und den für die Schweiz bestimmten Lieferungen. Letztere wurden permanent von deutscher Seite als Druckmittel eingesetzt und trafen häufig mit grosser Verspätung ein. Auf schweizerischer Seite hielt man es nicht für angezeigt, Druck auszuüben, indem man die Transitfreizügigkeit für die Kohlentransporte in Frage gestellt und so einen offenen Konflikt mit dem überlegenen Nachbarn riskiert hätte.

Rheinschiffahrt und Kohlentransporte

Die Rheinschiffahrt hatte mit ihrer Verbindung zu den Seehäfen, aber auch zu den verschiedenen Kanalsystemen beiderseits des Rheins in den dreissiger Jahren einen grossen Anteil am schweizerischen Aussenhandel. 1937/38 machten die auf dem Rhein transportierten und Basel passierenden Güter mit rund 2,8 Mio. t Umschlag etwa ein Drittel der gesamten Aussenhandelsmenge aus, wobei ungefähr 90% auf den Bergverkehr (also die Importe) und 10% auf den Talverkehr (Exporte) entfielen.² 1937 kündigte die deutsche Regierung die Mannheimer Akte von 1864, welche die freie internationale Schiffahrt garantiert hatte, doch blieb die neue Situation ohne direkte Konsequenzen für die schweizerische Schiffahrt. Von September 1939 bis März 1941 ruhte kriegsbedingt der Verkehr vollständig. Nach dem März 1941 konnte die Schweiz als einziges Land neben Deutschland wiederum eine freie Schiffahrt betreiben. Die Maxima lagen 1942/43 bei einer Einfuhr

von 1 Mio. t und bei einer Ausfuhr von noch immer etwa 10% (0,1 Mio. t), was ein Viertel der gesamten schweizerischen Aussenhandelsmenge ausmachte. Die Unterbrechung des Überseeverkehrs führte zwar zu einem Ausfall von Gütern (insbesondere Getreide), der Wasserweg nach der Schweiz blieb aber wegen der Kohlenimporte wichtig: Im Jahr 1941 (ab April) wurden 0,29 Mio. t feste Brennstoffe eingeführt, 1942 waren es 0,63 Mio. t, 1943 0,62 Mio. t und im wiederum verkürzten Jahr bis Oktober 1944 0,52 Mio. t. Zwischen Januar 1942 und Oktober 1944 gelangten etwa 40% der Kohlenimporte über den Rhein in die Schweiz.³ Kriegshandlungen unterbrachen die Wasserstrasse erneut im Oktober 1944. Der Güterverkehr konnte in beschränktem Masse erst 1946 wieder aufgenommen werden. Die schweizerische Rheinflotte erlitt in den Kriegsjahren beträchtliche Verluste (von 191 Schiffen wurden 36 vorübergehend unbrauchbar und 21 gingen ganz verloren), die Schäden waren aber weit geringer als bei der gesamten internationalen Rheinflotte. Wie im Falle der Eisenbahngesellschaften oder der Flugverkehrsgesellschaft war es das strategische Ziel, gute Startbedingungen für die Nachkriegszeit zu bewahren oder zu schaffen.

Ganz anders als die Rheinschifffahrt war die kleine schweizerische Hochseeflotte, deren Aufbau ab 1938 als eine für das Binnenland exotische und entsprechend faszinierende Erscheinung galt, bereits mehrfach Gegenstand von Darstellungen.⁴ Ein wichtiges Verbindungsstück zwischen dem Überseeverkehr und der Schienenzufuhr war die Schiffslinie zwischen den Häfen Lissabon und Genua.

Waffentransporte (Nord-Süd)

Wurden während des Kriegs, was sich als Gerücht bis heute hält, unter Kohlen oder in plombierten Wagen auch heimlich versteckte Waffen durch die Schweiz transportiert? Jedenfalls hat man keine derartigen Lieferungen aufgespürt und zur Sprache gebracht. Waffen- und Munitionslieferungen sowie Transporte jeglicher Art von Kriegsgerät an Kriegsführende durften über neutrales Territorium erfolgen, solange sie von Privaten betrieben wurden. Die Haager Konvention von 1907 überliess es dem neutralen Staat, selber zu entscheiden, ob er diesen zunächst als nur kommerziell verstandenen Handel unterbinden wollte oder nicht. Die Schweiz entschied sich zunächst dafür, von den Deutschen keine Einholung einer vorgängigen Bewilligung zu verlangen, obwohl seit dem Februar 1941 ein deutsches Afrikakorps unter Rommels Befehl mit den italienischen Verbündeten in Libyen Krieg führte und der Transit nach dem Süden darum eine neue Bedeutung erlangte. Man zog es vor, über das Problem hinwegzusehen. Noch 1942 konnte ein Beamter des Politischen Departements bemerken, es käme «sehr selten» zu militärisch relevanten Transporten durch die Schweiz,

weil die Deutschen die Brennerlinie vorzögen.⁵ Trotzdem dachte man schon im Sommer 1941 an eine Bewilligungspflicht. Diese wurde im Oktober 1941 eingeführt; die Bewilligungen waren aber leicht erhältlich. Der Bund wollte sich noch im Sommer 1942 nicht auf eine Doktrin festlegen: «Wir haben die Ehre, Sie zu informieren, dass wir es vorziehen, uns nicht grundsätzlich und theoretisch zur aufgeworfenen Frage zu äussern.»⁶ Dies erklärte Pierre Bonna, Leiter der Abteilung für Auswärtige Angelegenheiten, somit höchster Beamter der schweizerischen Diplomatie, auf die Frage, ob ein Transit von Katapulten zur Starthilfe auf Flugzeuträgern genehmigt werden sollte.

Tabelle 4: Einige Fälle von Transitbewilligungen für Kriegsmaterial

Bewilligungen erteilt von der Oberzolldirektion (im Einverständnis mit der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten)	
März 1940	100t Kartuschen von Deutschland nach Italien mit Bestimmungsort Japan
Juni 1940	3 Kisten mit Flugzeugmaterial von 560 kg von Frankreich nach Jugoslawien
Nov. 1941	1, 25 Mio. Patronenhülsen ohne Zündung à 145 g von Deutschland nach Italien
Jan. 1942	600 kg Jagdpulver von Schweden nach Portugal
Febr. 1942	47 kg Pistolenkartuschen von Deutschland nach Italien
Juni 1942	1 Wagen mit 20 Barils Dynamit-Glyzerin (11,645 t) von Deutschland nach Italien
Juni 1942	Flugzeugmotoren zur Reparatur (6,3 t) von Schweden nach Italien

Quelle: BAR, E 2001 (D)-/3, Bd. 352. Siehe auch Dokument 7, Anhang 6, in: Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 199

Seit dem Sommer 1942 wurden die Beamten jedoch vorsichtiger; es wurde immer schwieriger, Bewilligungen zu erhalten. Mit dem Sturz Mussolinis und der Besetzung Italiens durch die Wehrmacht wuchs die Liste der bewilligungspflichtigen Güter und umfasste nun auch solche zum «doppelten Gebrauch», zum Beispiel Radios oder Lastwagenmotoren.

Die Möglichkeit geheimer Waffentransporte beunruhigte die Alliierten und beschäftigte auch das Schweizer Armeekommando. Nur ernsthafte Kontrollen hätten die Zweifel beseitigen und gegebenenfalls dem Missbrauch der Transitfreiheit ein Ende bereiten können. Es bot wenig Gewissheit, wenn man die Kohlenwagen von einem Übergang aus von oben kontrollierte oder die Begleitzertifikate von plombierten Wagen prüfte. Freilich wäre es unmöglich gewesen – und dies wurde als Entschuldigung gebraucht –, jeden Wagen gründlich zu durchsuchen. Der Verkehr wäre im Rückstau zu erliegen gekommen, und die Zollbeamten wären selbst mit einer Verstärkung durch die Armee überfordert gewesen. Regelmässig durchgeführte Stichproben hätten dagegen den allfälligen Transit aufdecken und die Deutschen abschrecken können. Nur eine systematische Kontrolle wurde – nach einer diesbezüglichen Beschwerde Grossbritanniens – im Juli 1941 in MuttENZ durchgeführt. Sie brachte nichts zutage;

das negative Ergebnis sagte aber auch nichts aus. Der heutige Stand der Forschung kann zu diesem Punkt ebenfalls keine neuen Erkenntnisse bieten. Feststellen lässt sich aber, dass die Nachlässigkeit in der Kontrolle nicht der Sorgfaltspflicht entsprach, die das Neutralitätsrecht den neutralen Staaten auferlegt.⁷

Die Süd–Nord-Transporte

Die Aufmerksamkeit der Behörden gegenüber dem in den Kriegsjahren ebenfalls grösser gewordenen Süd–Nord-Transit war wesentlich höher als gegenüber dem vom Norden kommenden Transit. Die Transporte betrugen monatlich 15 000 bis 20 000 t in der Phase von vor dem Krieg bis zum Sommer 1940; sie nahmen im Jahr 1941 bis auf monatlich 30 000 t zu und bis auf monatlich über 60 000 t im Frühjahr 1944. Es handelte sich um stärker diversifizierte Güter: Bis 1940 waren es zu 80% Konsumgüter (Landwirtschaftsprodukte, insbesondere Mais und Reis, sodann Seide, Baumwolle, Leinen, Schuhe, Autos und Maschinen und einige mineralische Produkte sowie Kolonialwaren aus dem Orient). Vom italienischen Kriegseintritt im Juni 1940 bis zum Sommer 1943 kam zu den Konsumgütern ein beträchtlicher Teil an chemischen Produkten hinzu, insbesondere Schwefel und Quecksilber (Italien wurde diesbezüglich der Hauptlieferant seines Bündnispartners) und Metalle (vor allem Roheisen). Der Anteil an kriegswichtigen Gütern weitete sich in der Folge auf etwa 36% aus. Mit dem Sturz Mussolinis, der Landung der Westmächte in Süditalien und der Besetzung von Mittel- und Norditalien durch deutsche Truppen veränderten sich die Verhältnisse grundlegend, denn jetzt herrschten die Deutschen auf beiden Seiten der Alpen transversalen. Der Verkehr verlor trotz Tarnungsversuchen seinen Handelscharakter und diente nun weitgehend beschlagnahmten oder geplünderten Gütern. Unter Missachtung des Völkerrechts wurden alle greifbaren Rohstoffreserven nach Deutschland transportiert, italienische Fabriken demontiert und deren Maschinen und Werkzeuge abtransportiert, um in den Dienst der deutschen Kriegsanstrengungen gestellt zu werden. Der Raubzug umfasste sogar einen Teil der ohnehin knappen Nahrungsmittelvorräte.

Die einspurige Brennerlinie war wegen der aus dem Norden herbeigeführten Truppen und der Kohlenlieferungen überlastet und reichte nicht aus, um das geplünderte Gut in der umgekehrten Richtung nach dem Norden zu transportieren, so dass auch die Transitmöglichkeiten durch die Schweiz genutzt werden mussten. Zwischen Herbst 1943 und Herbst 1944 machten diese Transporte etwa die Hälfte der Gütermenge des Süd–Nord-Transits durch die Schweiz aus. Der Anteil wäre noch grösser gewesen, wenn die Behörden im Oktober 1943, gleich zu Beginn dieser Bewegungen, nicht auf breiter Front (vom EPD bis zur Oberzolldirektion) reagiert hätten: Die Transporte wurden

als völkerrechtswidrig und deren Zulassung durch die Schweiz als starke Belastung der Beziehungen zu den Alliierten eingestuft. Es erwies sich freilich als schwierig, bei der Grenzkontrolle die erlaubten von den unerlaubten Speditionen zu unterscheiden. Ein vollständiges Transitverbot hätte nach dem damaligen Verständnis der Behörden aber ebenso den Landesinteressen widersprochen wie eine uneingeschränkte Transiterlaubnis. Im November 1943 wurde ein etwas willkürliches, aber leicht und ohne Verzug praktikierbares Kriterium eingeführt: Alle bereits gebrauchten Güter wurden zurückgewiesen, neuwertige Güter dagegen wurden durchgelassen; eine andere Lösung sei, wie Pierre Bonna den Zollbehörden schrieb, kaum zu treffen, «ohne den normalen Verkehr» zum Erliegen zu bringen.⁸ Diese Regelung war natürlich nicht anwendbar auf die Rohstofftransporte; hier achtete man darauf, dass das Volumen verdächtiger Güter nicht stark zunahm. Die Methode scheint einen gewissen Erfolg gehabt zu haben, ging doch der Transit während des Winters 1943/44 um etwa 20% zurück. Andererseits konnte auch nicht permanent in gleichem Ausmass geplündert werden, und die Ausschöpfung musste mit der Zeit abnehmen.

Die Reichsbahn liess Eisenbahnzüge, die in Richtung Süden über den Brenner gefahren waren, zur Entlastung der einspurigen Brennerstrecke zum Teil auch über die Schweizer Alpenlinien zurückfahren. Bei Kriegsbeginn sondierte die Schweiz, ob sie diese leeren Züge nicht für den Transport ihrer Importgüter verwenden könnte. Die Reichsbahn willigte ein; sie erwartete aber, dass die SBB in Ausnahmefällen auch schweizerische Wagen für den Nord-Süd-Transit zur Verfügung stelle. Dies wurde aber kaum genutzt und blieb entsprechend bedeutungslos. Für die Leerwagen, welche die Zahl der beladenen Wagen des Gegenverkehrs überstiegen (rund 3400 monatlich im ersten Halbjahr 1943), musste eine Taxe entrichtet werden, was während der genannten Zeit immerhin über 870 000 Franken einbrachte.

Weitere Transitbeschränkungen

1944 kam es schliesslich zu einer Beschränkung des Transits: Die Alliierten wünschten diese in beiden Richtungen; die Deutschen dagegen wollten zur Entlastung des vor allem für Militärtransporte genutzten und oft bombardierten Brenners eine maximale Nutzung der schweizerischen Alpentransversalen für «zivile» Güter. In der Schweiz war man mit einer Beschränkung grundsätzlich einverstanden, aber man wollte im Fall eines schweizerischen Entscheides für einen Abbau des Transits nicht Opfer deutscher Gegenmassnahmen werden. Im Januar und Februar 1944 kam es in dieser Frage zu Gesprächen mit beiden Kriegsparteien. Zwei Lösungen boten sich an: eine Kontingentierung des Transitverkehrs oder ein Verbot für bestimmte Güter. Man einigte sich auf letzteres: Eine Verfügung vom 20. März 1944 erneuerte das generelle Verbot

des Kriegsmaterialtransits, wobei zu dieser Kategorie auch die bisher in geringen Mengen nach Italien transportierten flüssigen Brennstoffe zählten sowie in entgegengesetzter Richtung Nichteisenmetalle (Kupfer, Blei, Aluminium), Kautschuk und natürlich auch Maschinen und Gebrauchsgüter. Eine ganze Reihe von Waren wurde kontingentiert, insbesondere Eisen und Erz, die Kohle dagegen blieb frei. Die Lösung bedeutete für die deutsche Kriegswirtschaft eine empfindliche Veränderung. Der Kompromiss lag näher bei den Erwartungen der Alliierten als bei den deutschen Forderungen, und in den folgenden Monaten kamen weitere Restriktionen dazu. Im März 1945 wurde der Transit vollends unterbunden.

Die Interessen der Eisenbahngesellschaften

Es war Aufgabe der Eisenbahngesellschaften, das schweizerische Schienennetz technisch wie kommerziell zu betreiben und sowohl den Binnenverkehr wie den Transitverkehr sicherzustellen. So wurden für den Transit nicht nur die Schienen, sondern auch Personal, Elektrizität und Rollmaterial sowie Lokomotiven zur Verfügung gestellt, da die italienischen Lokomotiven nach einem anderen elektrischen System funktionierten und die deutschen Zufahrtslinien noch nicht elektrifiziert waren. Der Hauptanteil der Aufträge ging an die SBB, welche die Gotthardlinie betrieben; ein geringerer Anteil entfiel auf die Lötschberg–Simplon-Linie, die von der privaten, aber vom Kanton Bern subventionierten Konkurrenzgesellschaft BLS betrieben wurde. Beide Gesellschaften hatten in der Krise der dreissiger Jahre schwierige Zeiten erlebt und Defizite angehäuft, die vom Staat gedeckt werden mussten. Die Verkehrsauslastung ging allgemein zurück; entsprechend nahm der Wettbewerb mit den nichtschweizerischen Alpentransversalen (Mont-Cenis in Frankreich, Brenner und Tarvisiostrecke in Österreich) zu. Durch den Krieg kam es zu grossen Veränderungen: Der vorher rückläufige Personenverkehr nahm stark zu. Hatten die SBB im Jahr 1938 166 Mio. Passagiere befördert, sollten es bis 1944 279 Mio. werden. Die Warenmenge stieg in der gleichen Zeit von 20,85 Mio. auf 33,47 Mio. t. Ab 1939 schrieb man wieder schwarze Zahlen. An diesen erfreulichen Ergebnissen hatte der Transit einen Anteil, der zwar nicht gross, aber auch nicht zu vernachlässigen war: Vor dem Krieg betrug er 6%, 1940 stieg er auf 13,5% und 1941 auf das Maximum von 16%; 1942 waren es 15%, 1943 nur noch 10% und 1944 gar 7,5%. Dass die Gewinne sich in Grenzen hielten, erklärt sich aus der Bindung an das im Gotthardvertrag von 1907 festgelegte Prinzip der Präferenztarife, welche im Durchschnitt nur etwa die Hälfte der Inlandtarife ausmachten, die ihrerseits von der Regierung aus Gründen der Inflationsbekämpfung bis 1944 stabil gehalten wurden.

Die beiden Eisenbahngesellschaften betrieben während der gesamten Kriegs-

zeit im Rahmen ihrer begrenzten Autonomie eine entschieden aggressive und auf dem Grundsatz der internationalen Konkurrenzfähigkeit beruhende Ertragspolitik. Einerseits waren die schweizerischen Bahngesellschaften (trotz der staatlichen Deckungsgarantien) als grundsätzlich gewinnorientierte Unternehmen tätig und schon deswegen an den Dienstleistungen für die Achsenmächte interessiert. Andererseits brachte allein die Tatsache, dass hier (wie dies bei den Elektrizitätswerken noch deutlicher der Fall war) Betriebe mit allen ihren Kosten und zu amortisierenden Investitionen vorhanden waren, aus betriebsökonomischen Gründen auch einen gewissen Zwang zur auslastenden Nutzung. Es sollte – übrigens mit Zustimmung der grundsätzlich antifaschistisch eingestellten Eisenbahnergewerkschaft – die grösstmögliche Transitmenge zu den technisch und kommerziell günstigsten Bedingungen auf die eigenen Linien geholt und für die Zukunft eine starke Marktposition gesichert werden. Nach der Kriegswende von 1943 wurden sich die Gesellschaften bewusst, dass «politische» Entscheidungen unvermeidlich wurden. Hinzu kam, dass ihre Kundschaft – zunächst Italien, dann Deutschland – mit den Zahlungen in Rückstand geriet. Die Eidgenossenschaft musste für die Ausstände, die bis Kriegsende auf 89 Mio. Franken aufgelaufen waren, einspringen. Jetzt wandten sich die Gesellschaften immer öfter an die Behörden, erhielten von diesen aber keine oder nur ausweichende Antworten, so dass die Eisenbahnen weitgehend nach eigenem Gutdünken handelten.

Ausleihe von Roll- und Zugsmaterial

Zur Abwicklung eines reibungslosen internationalen Verkehrs war die enge Kooperation zwischen europäischen Bahngesellschaften unbestrittene Praxis. Die transnationale Freizügigkeit erlitt jedoch in den Kriegsjahren eine starke Einschränkung. Die meisten Wagen, welche die Schweiz ins Ausland schickte, gingen nach Deutschland und Italien (etwa 85% der im Ausland eingesetzten Wagen oder knapp 100 000 jährlich) und standen ausschliesslich im Dienste der schweizerischen Güterversorgung. Damit konnten aber nur 22–32% der Importe transportiert werden. Auf diesen Auslandeinsätzen gingen erstaunlich wenige Wagen verloren. Im Sommer 1944 vermisste man nur gerade 24 Wagen. Gegen Kriegsende wurden dann allerdings über 1000 Wagen als vermisst gemeldet. Angesichts der gesamten Sachlage kann man zum Schluss kommen, dass die Schweiz mit ihren rund 18 000 Güterwagen der Deutschen Reichsbahn, die über rund 973 000 Güterwagen verfügte, bezüglich Rollmaterial keine kriegsrelevante Unterstützung leisten konnte. Die im Februar 1942 von der Reichsbahn angeforderten 25 Lokomotiven, ebenfalls bestimmt für die Transporte nach der Schweiz, wurden von den SBB mit Zustimmung des Bundesrats ohne weiteres bewilligt; hingegen blieb die Forderung nach weite-

ren 25 Lokomotiven unerfüllt, und dies obwohl die Deutschen Druck ausübten, indem sie vorübergehend die Kohlenlieferungen unterbrachen. Im Oktober 1944 stellten die SBB dann zur Erleichterung der Importe aus dem befreiten Frankreich auch der SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer) 37 Lokomotiven zur Verfügung.

Swissair

Der schweizerischen Flugverkehrsgesellschaft Swissair hätte in Anbetracht der kriegsbedingten Erschwernisse im Strassen- und Schienenverkehr sowie der Gegenblockade der Achsenmächte eine wichtige Rolle zufallen können. In Wirklichkeit aber musste sie sich hauptsächlich damit begnügen, eine ganz vom deutschen Regime abhängige Linie zunächst nach München und Ende 1941 an deren Stelle nach Stuttgart–Berlin zu fliegen und im übrigen mit Reparaturaufträgen ihren Betrieb über die Kriegsjahre zu retten. Hinzu kamen Aufträge zunächst für die schweizerischen Dornier-Werke, dann auf deren Initiative für die deutsche Lufthansa und am Rande für die Luftwaffe sowie schliesslich wiederum für die Schweizer Armee und indirekt für die Westmächte durch Bergung und Demontage von in den letzten Kriegsmonaten über der Schweiz niedergegangenen Flugzeugen. Wichtig war im Hinblick auf den Start in die Nachkriegsära insbesondere die Erhaltung des eigenen Bestands an Fachpersonal. Die während der gesamten Kriegszeit eingenommene Haltung entsprach den für die ersten Kriegswochen festgestellten Bemühungen: Der Swissair-Vertreter in Grossbritannien hielt im Oktober 1939 fest:

«Gleich nach Ausbruch des Krieges setzte sich die Auffassung durch, dass es im wirtschaftlichen Interesse des Landes liege, alle Anstrengungen zu machen, um das Geschäft so normal wie möglich aufrechtzuerhalten. Nach weiterem Einblick in die voraussichtlichen Kriegslasten, begnügte man sich nicht mehr mit der Herstellung von normalen Verhältnissen, sondern der Wunsch tendierte jetzt, «sowiel Geschäfte wie möglich» abzuschliessen [...]»⁹

Wo immer möglich führte die Swissair zur besseren Nutzung ihrer alles in allem schwach ausgelasteten Kapazität Sonderflüge durch. Der Kriegsausbruch vom September 1939 versetzte dem Unternehmen einen ersten Schlag; seine Tätigkeit wurde durch die äusserst restriktive Haltung der schweizerischen Stellen und der kriegführenden Staaten beinahe vollständig lahmgelegt. Bis zum Beginn der deutschen Hegemonie auf dem europäischen Kontinent im Sommer 1940 gelang es, für beschränkte Zeit über Italien eine

Linie nach Barcelona zu führen. Die grosse Abhängigkeit der schweizerischen Gesellschaft vom deutschen Lizenzgeber zeigte sich vor allem in der unvermittelten Unterbindung der Linie nach Berlin im Februar 1943, aber auch zuvor, im Vorrang der Wehrmachtinteressen sowie in den vom Flugpersonal verlangten Ariernachweisen. Die Tätigkeit für die Lufthansa wurde aus Rücksicht auf die absehbare Nachkriegsdominanz der Westalliierten Ende 1943 eingestellt, die verbliebenen Kursflüge nach Stuttgart im August 1944. Die wohl am meisten interessierende Frage, welche Personen und Frachtgüter im Luftverkehr transportiert wurden, lässt sich schlecht bis gar nicht beantworten. Zwar sind Passagierzahlen und Frachtvolumen quantitativ erfasst; über die einzelnen Personen und die Art der transportierten Güter sagen die Quellen jedoch nichts aus. Ein Dokument, das eine Flugreise von Dr. Feisst, dem Direktor der Abteilung für Landwirtschaft im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, im November 1940 nach Berlin belegt, ist eine Ausnahme. Für die erste Phase bis zum Sommer 1940 ist bekannt, dass zahlreiche Emigranten mit Kursflugzeugen nach Barcelona ausreisten, dass im Mai 1940 Sonderflüge für den Schweizerischen Bankverein mit Goldsendungen von und nach Jugoslawien durchgeführt wurden und im Juni 1940 die Bieler Filiale der Bulova Watch eine nicht spezifizierbare Fracht nach Barcelona fliegen liess.¹⁰

Schlussbemerkungen

Dieses Kapitel hat die wachsende Bedeutung des Alpentransits auf dem Schienenweg durch die Schweiz für die Kriegswirtschaft der Achsenmächte gezeigt. Auch wenn wir hier nicht vorgreifen wollen, wurde doch deutlich, dass die Behörden und die schweizerischen Eisenbahngesellschaften dieses Problem stets reaktiv behandelten. Ihre zögerliche Politik schlug sich im Fehlen einer ernsthaften Kontrolle des Transitgüterverkehrs und in der Duldung der Kohlentransporte nach Italien bis zum letzten Augenblick, das heisst bis zum Februar 1945, nieder. Wenn man sich Ende 1943 zu energischeren Massnahmen zur Kontrolle und Beschränkung des Süd–Nord-Transits durchrang, so gewiss deshalb, weil er ganz offensichtlich den geltenden Regeln des Völkerrechts zuwiderlief, aber vermutlich vor allem auch deshalb, weil die Alliierten sehr stark darauf drängten.

Die Verantwortlichen für diese Politik haben versucht, sie im Nachhinein mit der abschreckenden Wirkung zu rechtfertigen, die sie hätte hervorrufen können. Wenn man Transitfreiheit gewährte, wurde ein Angriff auf die Alpentransversalen unnötig und folglich beschränkte man damit ein solches Risiko auf ein Minimum. Allerdings musste man diese Abschreckung auch glaubhaft machen und einem potentiellen Angreifer zu verstehen geben, dass er keine

intakten Brücken und Tunnel vorfinden werde. Die Vorbereitungsarbeiten auf eine etwaige Zerstörung erwiesen sich jedoch als technisch schwierig, gefährdeten den Verkehr und waren sehr teuer. Sie kamen nur schlecht voran, denn sowohl Eisenbahnerkreise wie auch einige einflussreiche Kreise vertraten eine ablehnende Haltung in dieser Frage. So waren die Tunnels erst im Sommer 1942 teilweise vermint. Immerhin scheinen die Deutschen schon von 1940 an von ihrer Verminung überzeugt gewesen zu sein.

Diesen Abschreckungseffekt sollte man nicht unterschätzen, auch wenn andere Faktoren der schweizerischen Politik während des Krieges eine grössere Rolle spielten: zum einen galt es, den Schein zu wahren und daher buchstabengetreu die geltenden Regeln des Völkerrechts einzuhalten (Gotthard- und Haager Konventionen), zum anderen hatte die Versorgung des Landes unbedingten Vorrang. Es gab grosse Befürchtungen, diese könne durch Beschränkungen der Transportfreiheit in Frage gestellt werden. Die Behörden des «Dritten Reichs» waren sich dessen sehr wohl bewusst und hatten auch zu verschiedenen Malen wiederholt, welche Bedeutung sie dieser Leistung der Schweiz beimassen. Sie hielten sie für wichtiger als Waffen- oder Stromlieferungen und fast so wichtig wie die Dienstleistungen des Finanzplatzes Schweiz. Als Folge davon haben sie es nicht unterlassen, ihnen zur Verfügung stehende Druckmittel (verspätete Kohlenlieferungen, Zurückhaltung von für die Schweiz bestimmten Gütern im Hafen von Genua) zu brauchen und zu missbrauchen.

Nichtsdestoweniger hielt sich die Schweiz beim Personentransport konsequent an ihre Prinzipien und die – wenn auch erst spät ergriffenen – Massnahmen zur Beschränkung des Güterverkehrs hemmten und behinderten den Raubbau am italienischen Industriepark.

¹ Die Angaben dieses Abschnitts beruhen auf Forster, *Transit*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).

² Alle Mengenangaben aus «Strom und Meer», 1945, H. 4, und «Schifffahrt und Weltverkehr», Juli 1948.

³ BAR, E 8300 (A) 1999/71, Bd. 31.

⁴ Vergleiche Bonjour, *Neutralität*, 1970; Bachmann, *Schifffahrt*, 1966.

⁵ BAR, E 2001 (D) -/3, Bd. 352, Notiz Hohl, 27. Juni 1942 (Original französisch).

⁶ BAR, E 6351 (F) -/1, Bd. 655, Bonna an Oberzolldirektion, 23. Juli 1942 (Original französisch).

⁷ Schindler, *Fragen*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).

⁸ BAR, E 2001 (D) -/3, Bd. 349, Bonna an Oberzolldirektion, 29. November 1943 (Original französisch).

⁹ SR-Archiv 1.13, Kriegsbetrieb, Eindrücke des Swissair-Vertreters Charles Messmer aus England, vom 20. Oktober 1939.

¹⁰ Matt, *Swissair*, 2000; Muser, *Swissair*, 1996.

4.5 Goldtransaktionen

Die Schweiz war während des Zweiten Weltkriegs der wichtigste Umschlagplatz für Gold aus dem Machtbereich des «Dritten Reiches». ¹ Fast vier Fünftel aller Goldlieferungen nach dem Ausland wickelte die Deutsche Reichsbank über die Schweiz ab. Zwischen 1940 und 1945 verkaufte sie Gold im Wert von 101,2 Mio. Franken an schweizerische Geschäftsbanken und 1231,1 Mio. Franken an die Schweizerische Nationalbank (SNB). Zwischen September 1939 und Februar 1941 ermöglichte sie den Transfer von Gold im Wert von 166,3 Mio. Franken, das von der russischen Staatsbank verkauft worden war. Das «Dritte Reich» brachte schon vor dem Krieg Gold mit Zwangsmitteln in den Verfügungsbereich des deutschen Währungsinstituts. Nach Kriegsausbruch wurde Raubgold für die Devisenbeschaffung eingesetzt. Diese Transaktionen waren aus rechtlichen und politischen Gründen höchst problematisch. Sie stellen denn auch einen der Brennpunkte der Diskussion über die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und die Frage der wirtschaftlichen Kollaboration mit dem nationalsozialistischen Deutschland dar.

Die Chronologie der Goldtransaktionen

Die SNB fuhr nach der Entfesselung des Zweiten Weltkrieges fort, Gold von der Reichsbank wie jenes anderer Zentralbanken zu behandeln und dafür Franken und andere Devisen zur Verfügung zu stellen. Die ersten dieser Geschäfte in der Kriegszeit fanden zwischen März und Mai 1940 statt; die Ankäufe summierten sich auf 27,3 Mio. Franken. Im Juli verkaufte die SNB auch eine kleinere Menge (19,5 Mio. Franken) an die Reichsbank. Diese frühen Transaktionen waren zahlenmässig nicht besonders bedeutend, doch signalisierte die SNB damit, dass sie gewillt war, an der Konvertibilität des Frankens festzuhalten und damit den Aussenwert der schweizerischen Valuta sowie das Vertrauen in die Verlässlichkeit ihrer Währungspolitik zu sichern. Im November 1940 erwog die SNB die Einrichtung eines Golddepotkontos in Berlin, bei dem es sich nach den Worten von Direktionspräsident Ernst Weber «in erster Linie (um) eine Geste gegenüber der Deutschen Reichsbank» gehandelt hätte. ² Man verzichtete dann aber auf diesen Schritt, nahm jedoch in den folgenden Jahren das Gold in immer grösseren Quantitäten entgegen.

In den ersten Kriegsjahren wurde der Grossteil des deutschen Goldes an schweizerische Geschäftsbanken verkauft. Das russische Gold (166,3 Mio. Franken) bewegte sich hingegen im Dreieck zwischen der russischen Staatsbank, der Reichsbank und den schweizerischen Geschäftsbanken. Es ging hauptsächlich an den Schweizerischen Bankverein und wurde in dessen Goldgiesserei in Le Locle umgeschmolzen. Dabei lassen sich zwei Phasen unterscheiden: Dass die

Schweiz bereits in diesem Kriegsstadium eine Rolle bei den Transaktionen spielte, hing im ersten Halbjahr 1940 mit dem von der Sowjetunion unternommenen Versuch zusammen, den Ursprung des gelben Metalls zu verschleiern, um damit Importe von Öl und anderen Gütern aus den USA bezahlen zu können. Bei Gold mit russischen Prägestempeln hätte man nämlich eine Beschlagnahmung zu befürchten gehabt, da damit nicht anerkannte ältere Ansprüche an das ehemalige zaristische Russland hätten getilgt werden können. In einer zweiten Phase vom Juni 1940 bis zum Abschluss des schweizerisch-sowjetischen Handelvertrages im Februar 1941 waren die Goldübernahmen eine direkte Folge des Defizits, das die Sowjetunion im Wirtschaftsverkehr mit der Schweiz finanzieren musste. Es handelte sich zum grossen Teil um gewinnorientierte Geschäfte, die kaum von Debatten über ideologische Affinitäten der Banken zur Sowjetunion oder zu NS-Deutschland überschattet wurden.

In diesen und anderen Transaktionen mit Deutschland verkauften die schweizerischen Banken Franken und in geringerem Umfang auch andere Devisen – insbesondere Escudos – gegen Gold. Die deutsche Kriegswirtschaft konnte damit Zahlungen an Dritte tätigen. Die Schweizer Franken, die – sei es via Reichsbank, sei es via Geschäftsbanken zur Beschaffung der Devisen – in die Währungsreserven ausländischer Zentralbanken gelangten, wurden dann ihrerseits der SNB gegen Gold angeboten. Auf diese Weise gelangte das Gold, über das die Reichsbank aufgrund der Kriegsereignisse und der Verfolgungspolitik in immer grösseren Mengen verfügte, über die schweizerische Drehscheibe zu anderen Notenbanken; die wichtigsten Nettokäufer waren Portugal, Spanien und Rumänien, in geringerem Umfang auch Ungarn, die Slowakei und die Türkei. Im Endeffekt bedeutete dies die Einschleusung von Gold, das vom «Dritten Reich» unrechtmässig erworben war, in den Bereich des frei fungiblen Währungsgoldes. Dieser Vorgang wurde besonders problematisch, nachdem die USA am 14. Juni 1941 ein allgemeines Embargo über kontinentaleuropäische Transaktionen verhängt hatten. Da die SNB in Erwartung eines kriegერიschen Konflikts auch einen erheblichen Teil der schweizerischen Reserven über den Atlantik verschoben hatte, waren ab Juni 1941 fast zwei Drittel ihrer Goldreserven blockiert, wobei dieser Anteil in den darauffolgenden Jahren nochmals stark zunahm. Nach dem Gesetz, mit dem sich die Schweiz zur Einhaltung des Goldstandards verpflichtete, musste der Notenumlauf zu mindestens 40% durch Gold gedeckt sein, das im Inland aufbewahrt wurde. Diese Bedingung wurde vom Bundesrat am 17. Mai 1940 durch einen geheimen Beschluss aufgehoben, so dass fortan auch Gold in Auslanddepots in Grossbritannien oder den USA dieser Mindestreserve zugerechnet werden konnte. Die Gesamtdeckung des Schweizer Frankens lag während der Kriegsjahre immer deutlich über

100%; der Inlandanteil sank jedoch zwischen 1940 und 1945 von 40% auf 31%.

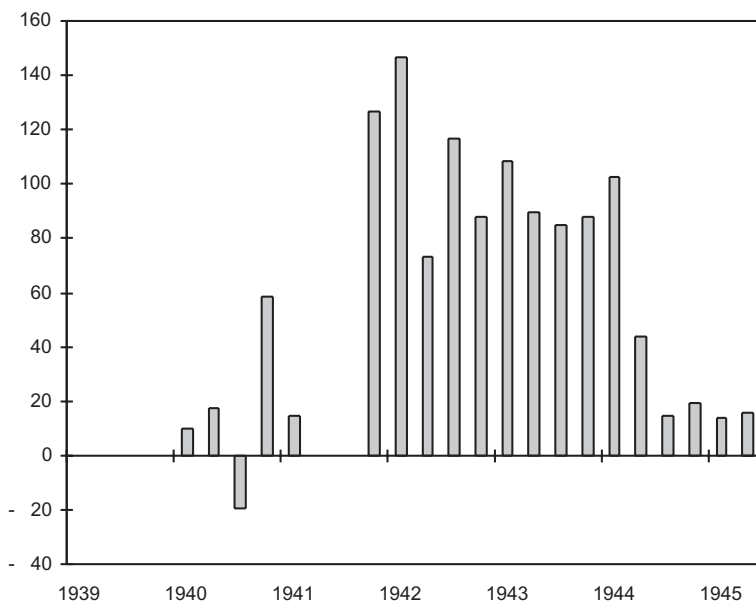
Um weitere Verluste ihrer Inlandgoldreserven zu verhindern, versuchte die SNB im Oktober 1941, den Goldhandel zu zentralisieren. Zu diesem Zeitpunkt erwog sie die Einführung einer Devisenbewirtschaftung – um eine solche Massnahme dann doch zugunsten von Absprachen mit den Banken auf der Grundlage von *Gentlemen's Agreements* wieder zu verwerfen. Die Reichsbank wurde gebeten, mit der SNB – und nicht mehr wie bis anhin mit den Geschäftsbanken – zu handeln. Danach führten letztere nur noch kleinere Goldtransaktionen im Ausland durch. Die Regulierung des schweizerischen Goldhandels wurde am 7. Dezember 1942 verschärft, als der Bundesrat Höchstpreise auf Goldmünzen und Barren festlegte und damit die Möglichkeit der Banken einschränkte, vom starken Anstieg des Goldpreises zu profitieren. Ausserdem war künftig für den Import oder Export von Gold eine Bewilligung der SNB erforderlich. Die Schweizerische Kreditanstalt erhielt die Erlaubnis, kleine Mengen Gold zu importieren; im September 1943 wurde ihr jedoch die Bewilligung verweigert, die Lieferung von Gold aus den verdächtigen Operationen der Istanbul-Filiale der Deutschen Bank anzunehmen.³

Bis zum Sommer 1942 wurden die grössten Transaktionen im Rahmen des «Escudo-Geschäfts» getätigt, bei dem die Reichsbank gegen Franken oder Escudos Gold an die SNB verkaufte, um ihrerseits strategische Rohstoffe und weitere für die deutsche Kriegswirtschaft wichtige Importe finanzieren zu können. Der Banco de Portugal erwarb dann mit den Frankenbeträgen, die sich in seinen Währungsreserven anhäuften, Gold von der SNB. Der Höhepunkt dieser Geschäfte mit der Reichsbank wurde im Winter 1941/42 erreicht. Ab Sommer 1942 begann Deutschland, Gold über das Depot-Konto in Bern direkt an Portugal zu verkaufen, so dass die Escudo-Geschäfte des schweizerischen Finanzplatzes an Bedeutung verloren. Die entsprechenden Goldlieferungen der Reichsbank gingen jedoch nach wie vor über die Schweiz.

Die umfangreichen Ankäufe aus Deutschland hielten weiter an, auch von Münzen (zumeist von der Lateinischen Währungsunion, zu der Belgien, Frankreich und Italien sowie die Schweiz gehörten). Später stellte sich heraus, dass diese Münzen ausschliesslich aus den Beständen der belgischen Zentralbank stammten. Gleichzeitig verkaufte die SNB eine grosse Menge Goldmünzen auf dem Markt, auch die von der Reichsbank erworbenen Stücke. Diese Transaktionen stellten eine attraktive Einnahmequelle dar: Aus dem Kauf und Verkauf von im Ausland geprägten Goldmünzen machte die SNB im Verlauf des Krieges 12,3 Mio. Franken Gewinn. Ein grosser Teil dieser Münzen ist wohl schliesslich von Privatleuten ins Ausland gebracht worden, vor allem nach Frankreich, wo sie vermutlich eine aktive Untergrund- oder Schwarzmarkt-

Abbildung 4:

Goldkäufe der SNB von der Reichsbank, 1939–1945 pro Quartal (in Mio. Franken)



Der nach unten weisende Balken bezieht sich auf die Verkäufe der SNB an die Reichsbank im dritten Quartal 1940.

Quelle: Archiv SNB, Gold-Transaktionen für eigene Rechnung 1939–1945, 4.3.1997.

wirtschaft alimentierten. Abbildung 4 stellt die Käufe, welche die SNB von der Reichsbank tätigte, auf der Basis von Quartalswerten dar.

Über diese Käufe hinaus erfolgten auch Lieferungen der Reichsbank an die SNB im Betrag von ca. 500 Mio. Franken. Dieses Gold ging in die in Bern liegenden Depots anderer Währungsinstitute oder der Reichsbank selber. So wurde die Schweiz zum Zentrum von verwickelten Goldtransaktionen, nahmen doch neben dem deutschen Noteninstitut und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) über ein Dutzend weiterer Zentralbanken die Dienste der SNB in Anspruch. Die Goldverkäufe der Reichsbank in die Schweiz begannen im letzten Quartal 1941 einen bisher nicht gekannten Umfang anzunehmen und verblieben 1942 und 1943 auf hohem Niveau. Erst im zweiten Quartal 1944 verzeichnete das Volumen dieser Transaktionen einen nennenswerten Rückgang; die Geschäfte wurden allerdings bis zum letzten Monat des europäischen Krieges fortgeführt.

Ab Anfang 1943 war die Schweiz zunehmendem Druck von seiten der Alliierten ausgesetzt, die Goldtransaktionen mit Deutschland einzuschränken. Auf-

grund der Kenntnisse, welche die alliierte Seite über die Herkunft des gelben Metalls hatte, stellten die Briten und Amerikaner in ihren Deklarationen eine integrale Restitution des gekauften Goldes nach Kriegsende in Aussicht. Obwohl diese Warnungen das SNB-Direktorium zunehmend beschäftigten und Absicherungsmaßnahmen auslösten, wurde das schweizerische Noteninstitut erst durch das Abkommen mit der von Laughlin Currie angeführten Mission der westlichen Alliierten vom 8. März 1945 veranlasst, seine Goldkäufe von der Reichsbank einzustellen, ausgenommen jene Lieferungen, die zur Deckung der von der deutschen Diplomatie verursachten Kosten, für Kriegsgefangene sowie für Beiträge an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz verwendet wurden. Unabhängig davon eröffnete eine Vereinbarung mit der Reichsbank vom 11. April 1945 (das sogenannte «Puhl-Abkommen») einen wesentlich breiteren Rahmen für deutsche Goldverkäufe, zum Teil aufgrund des Drucks aus der Versicherungsbranche, die darauf bestand, dass ihre Forderungen gegenüber Deutschland abgegolten würden. Auch in den letzten Kriegswochen wurde deshalb – unter faktischer Umgehung des Currie-Abkommens – noch Reichsbankgold in die Schweiz geliefert.

Zur gleichen Zeit kaufte die SNB auch grosse Goldmengen von den Alliierten: für 668,6 Mio. Franken von Grossbritannien, für 2242,9 Mio. Franken von den USA (Nettosaldo 1528,7 Mio.) und für einen kleineren Betrag von Kanada. Ein Teil davon unterstand der US-amerikanischen Vermögensblockade. Ein direkter Vergleich der Goldübernahmen aus Deutschland mit denjenigen von alliierter Seite verbietet sich jedoch aufgrund der Tatsache, dass es sich beim Gold der Alliierten um rechtmässig erworbene Zahlungsmittel und Währungsreserven handelte. Die Goldtransaktionen zwischen der Schweiz, den USA und Grossbritannien waren zu mehr als der Hälfte das Ergebnis internationaler Kapitalbewegungen und Vermögensrepatriierungen, die im Juni 1940 einsetzten. Zudem dienten sie der Schweiz zur Finanzierung von Exporten und wurden von den alliierten Mächten für humanitäre Zwecke sowie für die Bezahlung kriegswichtiger Dienstleistungen verwendet.

Tabelle 5 gibt einen Gesamtüberblick über die Goldkäufe und -verkäufe der SNB im Zeitraum vom 1. September 1939 bis zum 30. Juni 1945. Die Nettoposition zeigt, woher die grössten Goldzuflüsse kamen und wohin Gold abfloss. Der Übersicht kann ferner entnommen werden, dass der Goldbestand der SNB in der genannten Periode von 2860 auf 4623 Mio. Franken zunahm.

Tabelle 5:

Goldkäufe und -verkäufe der SNB, 1. September 1939–30. Juni 1945 (in Mio. Franken)

I. Anfangsbestand			2860,2
	Käufe	Verkäufe	Netto
II. Achsenmächte			
II/1. Deutschland	1231,1	19,5	1211,6
II/2. Italien	150,1	0,0	150,1
II/3. Japan	0,0	5,0	-5,0
<i>Total</i>	1381,2	24,5	1356,8
III. Alliierte			
III/1. USA	2242,9	714,3	1528,7
III/2. Grossbritannien	668,6	0,0	668,6
III/3. Kanada	65,3	0,0	65,3
<i>Total</i>	2976,8	714,3	2262,5
IV. Andere Nettokäufer			
IV/1. Portugal	85,1	536,6	-451,5
IV/2. Spanien	0,0	185,1	-185,1
IV/3. Rumänien	9,8	112,1	-102,3
IV/4. Ungarn	0,0	16,3	-16,3
IV/5. Slowakei	0,0	11,3	-11,3
IV/6. Türkei	0,0	14,8	-14,8
<i>Total</i>	94,9	876,2	-781,4
V. Andere Nettoverkäufer			
V/1. Argentinien	32,7	0,0	32,7
V/2. Frankreich	193,2	0,0	193,2
V/3. Griechenland	0,5	0,0	0,5
V/4. Schweden	77,5	3,0	74,5
<i>Total</i>	303,8	3,0	300,9
VI. Diverse			
V/1. BIZ	61,5	18,3	43,2
V/2. Markt	71,6	667,8	-596,2
V/3. Bund	269,3	1087,9	-818,6
V/4. Eidg. Münzstätte	42,5	45,8	-3,3
<i>Total</i>	444,9	1819,8	-1374,9
VII. Total Käufe/Verkäufe	5201,6	3437,7	1763,9
VIII. Differenzen			-1,2
IX. Endbestand			4622,9

Quelle: UEK, Goldtransaktionen, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), S. 56.

Indem sie den Notenumlauf ausweiteten, wirkten die Goldkäufe von den Alliierten und den Achsenmächten gleichermassen inflationär. Andere Aspekte der schweizerischen Geschäfte mit Deutschland – insbesondere die Clearingkredite, die bis 1944 über 1 Mia. Franken erreichten – erhöhten den inländischen Preisdruck ebenfalls. Die Analysten (einschliesslich jener der SNB)

betrachteten allerdings zu dieser Zeit die Inflation nicht primär als eine – gemessen am verfügbaren Waren- und Dienstleistungsangebot – zu rasche Ausweitung des Geldmengenaggregats. Dennoch gingen sie davon aus, dass die Ausweitung der Geldmenge aufgrund von Gold- und Devisenzuflüssen preispolitisch ungünstig war.

Die inflationären Folgen von Goldkäufen durch die SNB wurden denn auch teilweise abgeschwächt durch Stilllegungsoperationen (sogenannte «Goldsterilisierungen») der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Der Bund schöpfte mittels Anleihen liquide Mittel vom Markt ab und erwarb mit den entsprechenden Frankenbeträgen Gold von der Nationalbank, so dass das mit den Goldkäufen geschaffene Notengeld wiederum absorbiert wurde. Die SNB ergriff zusätzliche Massnahmen zur Eindämmung des raschen Geldmengenwachstums. Vor allem wurde versucht, den Umtausch von Dollars in Franken zu beschränken. Der Vorkriegsdollarkurs von 4,30 wurde zwar beibehalten; aus währungspolitischen Gründen war die SNB jedoch nicht länger bereit, alle ihr zufließenden Dollars zu diesem Preis entgegenzunehmen. Wegen des so ausgelösten Dollarüberhangs entstand vor allem in New York ein freier Devisenmarkt, auf dem die amerikanische Währung zu einem niedrigeren Kurs gehandelt wurde und durch prägnante Dollarbaissen charakterisiert war. Weil nun schweizerische Exporteure ihre Dollars zum offiziellen Kurs an die SNB abtraten und sich die Importeure die Dollarschwäche auf dem inoffiziellen Markt zunutze machten, traten Preisverzerrungen im Aussenhandel auf. Um diese Schwierigkeiten zu verringern, wurde im Herbst 1941 eine Dollarbewirtschaftung eingeführt, die zwischen Waren- und Finanzdollar unterschied. Der Aussenhandel wurde integral in Warendollars abgewickelt, während Dollars, die aus Finanztransfers stammten oder die aus Zinsen, Vermögenserträgen, Lizenzen, Patentrechten, aber auch aus dem Versicherungsverkehr, anfielen, dem schlechteren Wechselkurs des Finanzdollars unterstellt waren. Das *Gentlemen's Agreement*, das die Banken in diese Dollarbewirtschaftung einband, sah auch vor, die Finanzdollars nicht unter einem Minimalkurs zu handeln. Die Warendollars umfassten allerdings auch jene Dollars, welche die SNB zur Begleichung der Kosten diplomatischer Vertretungen in der Schweiz und für humanitäre sowie für gemeinnützige Dienste übernahm. Von April 1942 bis November 1943 weigerte sie sich allerdings, Dollars zu kaufen, die jüdische Organisationen in den USA zur Flüchtlingsunterstützung verwenden wollten. Dies war deswegen gravierend, weil die Banken ab Dezember 1942 generell nicht mehr bereit waren, die immer grösseren und volatileren Finanzdollarbeträge zum festgelegten Mindestkurs zu übernehmen, und sich auf Empfehlung der Schweizerischen Bankiervereinigung aus diesem Markt zurückzogen.

Stabilisierung der Währung

Ein Argument, das zur Verteidigung der SNB-Goldkäufe zu Kriegszeiten oft angeführt wird, lautet, diese hätten ein zentrales Element einer antiinflationären, stabilitätsorientierten Politik dargestellt. Dieser Einwand wurde Mitte der 1980er Jahre von Philippe Marguerat erhoben und seit 1998 von Jean-Christian Lambelet in polemischer Weise gegen den Goldzwischenbericht der UEK vorgebracht.⁴ Diese Autoren sind der Auffassung, die UEK konzentriere sich zu stark auf die politischen Motive des SNB-Verhaltens und schenke deren Bemühungen um Währungsstabilität zu geringe Beachtung.

Die Kontroverse geht von unterschiedlichen Auffassungen über die Bedeutung des Goldes für die schweizerische Währungspolitik aus. Erstens geht es um den unmittelbaren (inflationären) Geldmengeneffekt von Goldkäufen, zweitens um Goldabgaben an den Markt und deren Einfluss auf den Goldpreis; drittens steht die Art und Weise zur Diskussion, in der grössere Goldreserven die Währungspolitik zu Kriegszeiten und (wahrscheinlich noch wichtiger) zu Nachkriegszeiten hätten beeinflussen können.

Die Inflationsgefahr war nicht auf die leichte Schulter zu nehmen. Die Schweiz hatte im Ersten Weltkrieg eine starke Geldentwertung durchgemacht, die zu substantiellen Reallohnneinbussen bei Arbeiter- und Angestelltenfamilien auf der einen Seite und zu hohen Kriegsgewinnen bei Unternehmen auf der andern Seite führte. Die Inflation wirkte deshalb als Ferment für die sozialen Unruhen, welche die Schweiz damals erschütterten. Im Zweiten Weltkrieg setzten SNB, Bundesrat und kriegswirtschaftliche Behörden alles daran, einer solchen Entwicklung vorzubeugen. Dennoch waren Anzeichen einer neuen Inflation auszumachen. Aus elementaren Geldtheorien lernen wir, dass Goldkäufe durch eine Zentralbank (oder auch jede andere Aufstockung ihrer Aktiven: der Erwerb von Wertpapieren hätte dieselbe Wirkung gehabt) zu einer Ausweitung der Geldmenge führen und damit einen inflationären Druck erzeugen. Die Goldkäufe können neutralisiert werden, indem die Zentralbank in gleicher Höhe Wertpapiere verkauft, in der Regel an die Regierung (diese in der Zwischenkriegszeit häufig geübte Zentralbankpraxis war in der Schweiz allerdings unbekannt). Während des Zweiten Weltkriegs ging die Eidgenossenschaft hingegen zu einer stabilitätsorientierten Sterilisierungspolitik über. Zwischen 1943 und 1945 stieg das Golddepot des Bundes von 12 Mio. auf über 1 Mia. Franken an, womit sich die Geldmenge um den entsprechenden Betrag reduzierte.

Marguerat und Lambelet ignorieren diese Zusammenhänge und gehen davon aus, dass die Goldkäufe der SNB nötig geworden seien, um dem damals beobachtbaren Steigen des Goldpreises durch Münzabgaben an den Markt

entgegenzutreten. Dieser Vorgang wird im UEK-Goldbericht geschildert; die Annahme der genannten Autoren, mit einer solchen Goldpreisregulierung liesse sich eine wirksame Stabilitätspolitik verfolgen, wird von der UEK indessen nicht geteilt. Ein anderes Argument findet sich in einem 1999 von der SNB veröffentlichten Bericht von Vincent Crettol und Patrick Halb-eisen.⁵ Die Autoren dieser wissenschaftlich soliden Studie führen aus, die Goldkäufe hätten Geld ins Ausland (zur Reichsbank) bewegt und wären deshalb nicht geeignet gewesen, der schweizerischen Geldmenge im Inland einen inflationären Impuls zu versetzen. Dabei wird allerdings übersehen, dass die Schweizer Franken eine Forderung in bezug auf schweizerische Waren und Dienstleistungen darstellten, auch wenn der anfängliche Inhaber dieser Devisen nicht die Absicht hegte, sie auf diese Weise zu verwenden. Die Reichsbank bediente sich häufig der schweizerischen Währung für Zahlungen in Portugal, und mit den portugiesischen Forderungen konnten dann entweder schweizerische Produkte gekauft werden, oder sie wurden in Schweizer Banken gehalten, womit sie erneut einen Beitrag zur schweizerischen Geldmenge leisteten.

Goldkäufe durch eine Zentralbank wirken sich inflationär aus, und die Begründung, sie seien durch die Sorge um Eindämmung der Inflation motiviert, ist per se nicht plausibel.

Die Debatte über die Goldtransaktionen

Die Goldkäufe waren schon während des Kriegs Gegenstand intensiver Kontroversen. Die Diskussion über deren Rechtmässigkeit, die während der neunziger Jahre ausbrach, ist demnach in keiner Weise neu. Die Alliierten hatten bereits damals solche Goldtransaktionen im Kontext ihres Wirtschaftskriegs und der Bemühungen, Deutschland vom Nachschub von Rohmaterial abzuschneiden, verurteilt und eine umfassende Restitution von Raubgold gefordert, wobei das «monetäre Gold» im Vordergrund stand. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten fand das Thema dann aber kaum mehr Beachtung. Nachdem Peter Utz 1980 und Hans Ulrich Jost 1983 aufgrund neu zugänglicher Quellen wiederum auf Umfang und Bedeutung dieser Transaktionen hingewiesen hatten, wurden in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zwei grössere Studien zum Thema publiziert: Die eine stammt von Werner Rings, die andere von Arthur L. Smith.⁶ Beide fanden erstaunlich wenig öffentliches Echo, obwohl sie viele zentrale Fragen aufwarfen: jene nach dem Ausmass, in welchem schweizerische Intermediäre den gestohlenen und mithin anderweitig nicht marktfähigen Vermögenswerten den Stempel der Rechtmässigkeit aufgedrückt hatten; ob die Schweiz durchgehend als «Hitlers Bankier» agierte und ob die schweizerischen Finanzdienstleistungen den Krieg verlängerten (und damit mehr Todesopfer

verursachten, und zwar sowohl an Soldaten wie auch an zivilen Opfern des NS-Terrors).

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde die Diskussion über die Goldtransaktionen der SNB erneut aufgenommen; diesmal unter wesentlich grösserer öffentlicher Beachtung, da gleichzeitig eine Debatte über die Behandlung von Vermögen von Holocaust-Opfern durch die Schweizer Banken in Gang gekommen war. Regierungen und offizielle Kommissionen legten nunmehr die wichtigsten Dokumente vor. Der erste einer Reihe von Berichten kam 1996 vom britischen Aussenministerium und enthielt sensationelle, aber falsche Behauptungen über das Ausmass des Goldhandels: Die Autoren hatten Dollars und Schweizer Franken verwechselt und erhielten somit eine beinahe fünfmal höhere Zahl als die bisher nachgewiesene.⁷ Das US-Aussenministerium koordinierte eine weit umfassendere Studie, die erneut die Schweiz und andere neutrale Länder ins Zentrum der Geschichte des Wirtschaftskriegs rückte.⁸ Im Vorwort warf Unterstaatssekretär Stuart Eizenstat explizit die Frage nach der Kriegsverlängerung wegen strategischer Importe auf, die aus dem Erlös von Goldverkäufen an die SNB bezahlt worden waren.⁹ 1997 erstellte die UEK einen kurzen einführenden Bericht für die vom britischen Foreign Office und dem US-Aussenministerium organisierte Konferenz in London und baute diesen anschliessend zu einer vollständigen Studie aus, die im Mai 1998 erschien. Andere nationale Kommissionen schufen Berichte, die in einigen Fällen zu heftigen Auseinandersetzungen führten (in erster Linie der portugiesische, der in polemischer Art exkulpiert wirkte); die Beiträge aus Argentinien, der Tschechischen Republik, Frankreich, den Niederlanden und Schweden haben hingegen die Finanzgeschichte des Zweiten Weltkriegs in bedeutender Weise erhellt. Zusätzlich gaben die beiden grossen deutschen Privatbanken, die am Handel mit dem Gold beteiligt waren, die Deutsche Bank und die Dresdner Bank, zwei Berichte in Auftrag,¹⁰ und auch andere Unternehmen (wie die Degussa) unterstützten die historische Erforschung der komplexen Vorgänge.¹¹ Diese Berichte rückten Themen ins Zentrum der Diskussion, die von den Alliierten während und unmittelbar nach dem Krieg weitgehend übergangen worden waren und die auch keinen Eingang in die Literatur der achtziger Jahre gefunden hatten. Dazu gehörten die Untersuchung über die Herkunft des Goldes und die damit zusammenhängende Frage, in welchem Ausmass das von den Deutschen gestohlene Gold Eigentum von Personen war, die Opfer des NS-Regimes geworden waren. Wieviel dieses Opfergoldes wurde in oder über die Schweiz verkauft? Was wussten die Verantwortlichen dieser Goldkäufe und Drehscheibengeschäfte über die Verfolgungs- und Vernichtungspolitik des «Dritten Reiches», und wie rechtfertigten sie ihr Verhalten angesichts dieses Wissens? Die Untersuchung der schweizerischen Rolle in diesen Goldtransaktionen ver-

weist auf zwei Problemkreise. Der erste, grundsätzlich politische, hat mit der Art und Weise zu tun, in der die SNB und die Privatbanken ein Geschäft betrieben und dieses als blosser Routine (*business as usual*) betrachteten. Zentralbanken, die dem Goldstandard folgten, kauften und verkauften regelmässig Gold von anderen Zentralbanken: Das war die Grundlage des internationalen Währungssystems. Die Umstände zwischen 1939 und 1945 waren hingegen spezieller Natur. Mit den Goldkäufen konnte sich Deutschland, dessen nationale Währung auf den internationalen Märkten als Zahlungsmittel nicht mehr akzeptiert wurde, Devisen beschaffen, die wiederum den Erwerb kriegsnotwendiger Ressourcen ermöglichten. Die deutsche Rüstungswirtschaft erhielt damit strategische Rohstoffe und andere für die Kriegsführung wichtige Güter, vor allem Wolfram, Mangan und andere Erze aus Spanien, Portugal und Südamerika, aber auch Erdöl aus Rumänien und Bauxit aus Jugoslawien. Diese Tatsache allein würde noch keinen Anlass bieten, den Goldhandel als illegale Aktivität, welche schweizerisches oder internationales Recht verletzte, zu bezeichnen. Aber selbst wenn dies alles wäre, was man über die Auswirkungen dieser Goldtransaktionen sagen könnte, so bestünden – und bestehen – doch politische Einwände, weil der Handel NS-Deutschland dienlich war und die Zielsetzungen der alliierten Wirtschaftskriegsführung unterlief.

Die SNB war sich der politischen Dimension der Frage sehr wohl und schon früh bewusst. Bereits im Oktober 1940 hatten die SNB-Direktoren Kenntnis von Vorwürfen in US-Zeitungen, die Schweiz würde die Achsenmächte unterstützen; sie gelangten in dieser Frage an die Regierung und diskutierten die schweizerische Reaktion auf mögliche Gegenmassnahmen der Alliierten mit dem Eidgenössischen Politischen Departement. Zu diesem Zeitpunkt argumentierte die SNB, die USA hätten deutsche oder italienische Konten nicht gesperrt und könnten demzufolge kaum etwas gegen schweizerische Transaktionen mit der Reichsbank haben. Gleichzeitig schienen diese eine gewisse Sicherheit vor einem deutschen Angriff zu bieten. Im November 1940 gab SNB-Präsident Ernst Weber einen Brief von Per Jacobsson, dem Chefökonom der Bank für internationalen Zahlungsausgleich, an den Bundesrat weiter, in dem dieser die Ansicht von Reichsbank-Vizepräsident Emil Puhl schilderte, derzufolge die Konvertibilität des Schweizer Frankens «ein Grund ist, die Schweiz frei zu lassen».¹² In seinem Begleitschreiben an die Bundesräte Wetter und Pilet-Golaz erwähnte Weber diesen dissuasiven Aspekt allerdings nicht, sondern schob die «schweizerischen Bedürfnisse» in den Vordergrund und tönte weiterreichende Möglichkeiten an: «Es besteht aber kaum ein Zweifel, dass das Vorhandensein einer freien Währung, wie sie der Schweizer Franken in Europa noch allein darstellt, auch für andere Länder unseres Kontinents von Nutzen sein kann.»¹³ Erst nach dem Krieg, vor allem im Zusammenhang mit den Vor-

bereitungen auf die Washingtoner Verhandlungen vom Frühjahr 1946, nahmen die SNB-Verantwortlichen für sich in Anspruch, mit ihren Goldgeschäften und der Pflege einvernehmlicher Beziehungen zu Deutschland dieses davon abgehalten zu haben, ernsthaft über eine militärische Operation gegen die Schweiz nachzudenken: Mit ihren Finanzdienstleistungen hätte sich die Schweiz – so die Behauptung – gleichsam von einem deutschen Angriff loskaufen können. Diese retrospektive Verschiebung von Argumenten (zum Zweck der Selbstrechtfertigung) zeigt, wie wichtig es ist, Intentionen und Wirkungen analytisch auseinanderzuhalten: Es ist durchaus möglich, dass die wirtschaftlichen Beziehungen und vor allem die finanziellen Dienstleistungen einen «Sicherheitseffekt» für die Schweiz hatten – die Annahme, dass dieser das Hauptmotiv für die Abwicklung solcher Geschäfte dargestellt hätte, beruht jedoch auf einem logischen Kurzschluss. Ebenso liesse sich sagen, dass die SNB mit ihrer *business as usual*-Haltung gerade verhinderte, dass die Schweiz die Konvertibilität ihrer Währung als Trumpf in die Wirtschaftsverhandlungen mit Deutschland einbringen konnte und deshalb das dissuasive Potential neutralisiert hat.¹⁴

Der zweite Problemkreis liegt auf einer juristischen Ebene. Dabei geht es um den zweifelhaften Eigentumsanspruch der Deutschen Reichsbank auf einen grossen Teil des Goldes. Die Reichsbank gab vor, für die Verkäufe in die Schweiz ihre Vorkriegsbestände zu verwenden, doch die Menge des verkauften Goldes überstieg diese Reserven beträchtlich. Die von der Reichsbank kurz vor dem Krieg genannte Zahl für die Goldreserven betrug nur gerade 124 Mio. Franken. Informierte Beobachter stellten allerdings fest, dass der tatsächliche Bestand um vieles höher lag. Es gab zusätzliche «stille Reserven» in der Höhe von 358 Mio. Franken, und die Reichsbank hatte zudem das Gold der österreichischen und tschechischen Nationalbanken kurz vor oder unmittelbar nach der Annexion dieser Länder durch die Wehrmacht übernommen. Eine realistische Schätzung der Menge des von der Reichsbank im September 1939 gehaltenen Goldes (einschliesslich der Bestände österreichischen und tschechischen Ursprungs) liegt bei rund 1100 Mio. Franken: Dies entspricht einem Betrag, der unter den in die Schweiz gelieferten 1,6 bis 1,7 Mrd. Franken lag. Deutschland nahm auch während des Krieges Goldkäufe vor (das meiste von der Sowjetunion); dies war jedoch nicht die Hauptversorgungsquelle. Aus rein rechnerischen Gründen, ohne jegliche detaillierte Untersuchung über den Weg bestimmter Mengen des Wertmetalls, konnte ein Teil des verkauften Goldes nur als Folge von Enteignungen von Zentralbankreserven in den Besitz der Reichsbank gelangt sein, vor allem jener, die in Belgien, den Niederlanden und Luxemburg geraubt wurden (zusammen 1582 Mio. Franken). Beraubung und Enteignung von Privatpersonen führten zu einer zusätzlichen Aufstockung des Goldbestandes: Die Vierjahresplan-Behörde, welche die drakonische Devisen-

und Währungskontrolle überwachte, nahm Gold im Wert von 311 Mio. Franken ein. Das Gold, das Holocaust-Opfern in Osteuropa entwendet und der Reichsbank in Form der 76 sogenannten «Melmer»-Lieferungen übergeben wurde, belief sich auf 2577 kg Feingold (im Wert von 12 549 442 Franken).

Das Schicksal einzelner Goldbarren

Die detaillierten Verzeichnisse der Reichsbank-Goldbücher ermöglichen eine Rekonstruktion des Weges, den einzelne Goldbarren zurückgelegt haben. Unmittelbar nach dem Krieg benutzten US-Rechercheure diese Bücher und die in ihnen enthaltenen detaillierten Gewichtsangaben (die als eine Art Fingerabdruck umgeschmolzener Barren dienen), um nachzuweisen, dass die Lieferungen an die SNB aus umgeschmolzenem Gold bestanden, das aus der belgischen Nationalbank stammte und via Paris nach Berlin befördert worden war. Dasselbe Verfahren zur Identifizierung von Barren eröffnet auch die Möglichkeit, den Weg zurückzuverfolgen, den das Gold der Holocaust-Opfer ging, insbesondere jene Lieferungen, die von der Reichsbank mit «Melmer» markiert wurden – versiegelte Kisten, die ab August 1942 von SS-Hauptsturmführer Bruno Melmer geliefert wurden und Devisen, Edelmetalle, Münzen und Schmuck enthielten. Dazu gehörte auch Zahngold, das bis Mitte 1942 vom Sanitätsamt der SS für die Zahnbehandlung der SS-Angehörigen wiederverwendet wurde, welches die Menge für einen solchen Gebrauch aber weit überstieg. Insgesamt fanden 76 derartige Lieferungen statt.

Drei Barren mit der Bezeichnung «Melmer» (mit den Nummern 36903, 36904 und 36905) mit einem Gesamtgewicht von 37,5411 kg Feingold (kgf) kamen von der siebten Melmer-Lieferung vom 27. November 1942 und wurden von der Reichsbank am 5. Januar 1943 an die SNB in Bern gesandt. Andere «Melmer»-Barren gelangten über einen komplizierteren Weg in die Schweiz. Die Barren 36873 und 36874 aus der zweiten Lieferung (18. Oktober 1942) und die Barren 36902 und 36907 aus der siebten Lieferung (27. November und 2. Dezember 1942) wurden zusammen mit deutschen Münzen umgeschmolzen; sie befanden sich unter den 762 Barren, die an die SNB verkauft wurden. Vier Barren (37192, 37193, 37194, 37195), die bei der Reichsbank am 1. November 1943 ankamen, wurden in der preussischen Münze mit Münzen und Barren aus Belgien und den Niederlanden umgeschmolzen und zwischen dem 23. Februar 1944 und dem 8. Juni 1944 an die Schweiz verkauft. Der Barren 37198 wurde am 11. November 1943 zur Reichsbank gebracht, mit niederländischen Münzen umgeschmolzen und am 23. Februar 1944 an die SNB geliefert. Insgesamt verkaufte die Reichsbank etwas weniger als 120 kg Melmer-Gold im Wert von 581 899 Schwei-

zer Franken an die Schweiz. Dies ist eigentlich ein überraschend geringer Anteil am gesamten Melmer-Gold, das mindestens 2580 kgf ausmachte und zum überwiegenden Teil über die beiden grössten deutschen Geschäftsbanken, die Deutsche Bank und die Dresdner Bank, verkauft wurde.

In gewissem Sinn stellt dies die eindeutigste materielle Verbindung des schweizerischen Bankwesens zum NS-Genozid dar. Ausser den drei ersten wurden die Barren umgeschmolzen und in der preussischen Münze mit Gold aus westeuropäischen Quellen gemischt, das sowohl Raubgold von natürlichen Personen wie auch von Zentralbanken umfasste; die preussische Münze war imstande, Goldbarren umzuschmelzen, nicht aber, sie zu feinen. Die Feinung wurde zuvor höchstwahrscheinlich von der Firma Degussa vorgenommen. Die Degussa händigte ihren Kunden (wie eben der Reichsbank), die Gold in unreinem oder unfeinem Zustand (etwa Zahn- oder Schmuckgold) lieferten, dieses in gleichem Gewicht und gefeinter Form wieder aus. Es kann demnach unmöglich festgestellt werden, was mit den einzelnen Goldatomen geschah, die den Opfern des NS-Genozids entwendet worden waren.

Zur selben Zeit, in der zweite Hälfte des Jahres 1940, als Per Jacobsson, Weber und Wetter die politischen Implikationen dieser Goldtransaktionen erörterten, erhielt die SNB die ersten Hinweise, dass in besetzten Ländern sowohl den Zentralbanken als auch Privatpersonen Gold abgenommen wurde. Durch schweizerische Zeitungen wurden später die Beweise präsentiert, dass deutsches Gold gestohlen worden war (vor allem in der *Neuen Zürcher Zeitung*).¹⁵ In ihrem Bericht an den Bundesrat vom 16. Mai 1946 behauptete die SNB allerdings, erst im Januar 1943 hätten Warnungen der Alliierten klar gemacht, das von Deutschland an die Neutralen verkaufte Gold könnte gestohlen sein (was falsch war, denn es gab noch andere frühere, weniger offizielle warnende Stimmen). Der klarste Hinweis, mit Details zur langen Geschichte der Goldreserven der belgischen Zentralbank, wurde vom Gouverneur der Banque de France, Yves de Boisanger, im Sommer 1943 vorgelegt, in welchem er den Verdacht nährte, das gestohlene belgische Gold sei nach Berlin gelangt und werde für internationale Transaktionen verwendet. De Boisanger spielte in der Tat beim Transfer des belgischen Goldes nach Berlin eine zentrale Rolle: Das Gold, das bei Ausbruch des Kriegs Frankreich anvertraut worden war, wurde von Bordeaux nach Dakar verschifft und danach via die Sahara zurück nach Frankreich gebracht. Pierre-Eugène Fournier, der vormalige Gouverneur der Banque de France, hatte sich geweigert, es ohne belgische Zustimmung den Deutschen zu überlassen; er wurde von der Vichy-Regierung entlassen und an seiner Stelle der gefügigere de Boisanger ernannt.

Die Warnungen vom Januar 1943 führten allerdings zu einer erneuten Diskussionsrunde zwischen den Generaldirektoren der SNB und den politischen Behörden, vor allem im Aufsichtsorgan der SNB, dem Bankausschuss (Sitzungen vom 22./23. Juli und 26./27. August 1943). An diesen Sitzungen zeigte sich eine Meinungsverschiedenheit zwischen Ernst Weber und dem Präsidenten des Bankrats und des Bankausschusses, Gottfried Bachmann, Vorgänger des SNB-Präsidenten Weber von 1925 bis 1939. Weber argumentierte, das Einhalten des Goldstandards verlange nach Goldkäufen von anderen Ländern, während Bachmann die politische Bedeutung der Frage hervorhob und erklärte, dass Schweden und die Niederlande während des Ersten Weltkriegs Goldkäufe abgelehnt hätten mit der technischen Begründung, diese würden zu einer Aufblähung des Kreditgeldvolumens führen. Im Lauf der Debatte meinte SNB-Generaldirektor, Paul Rossy, die Bank sei nicht informiert worden, dass die Deutschen Gold gestohlen hätten; im übrigen erlaube das Völkerrecht den Besatzungsbehörden, Gold zu beschlagnahmen.

Die Beweggründe der SNB zur Ausführung dieser Transaktionen waren nie zweifelsfrei klar, und es könnte in der Tat gesagt werden, die Bank sei – während des Krieges – nicht verpflichtet gewesen, ihr Verhalten irgend jemandem zu erklären (Erklärungen, die *nach* einem Ereignis gegeben werden, unterliegen in der Regel einem gewissem Mass an Ex-post-facto-Rationalisierung). Zudem wäre es irreführend zu behaupten, die Motive der Bank seien über den ganzen Zeitraum des Kriegs hinweg dieselben geblieben.

Im Sommer 1940, angesichts der militärischen Bedrohung durch Deutschland und der scheinbar kompletten deutschen Domination des europäischen Kontinents, mögen politische Überlegungen (im Sinn des Briefes von Jacobsson) wichtig gewesen sein. In diesem Zusammenhang muss die damalige Konsultation der politischen Behörden durch die SNB gesehen werden. Als das Volumen des deutschen Geschäfts mit den Geschäftsbanken zunahm und ein grosser Teil der schweizerischen Reserven durch die US-Blockierung eingefroren wurde, stellte die Zentralisierung der Goldtransaktionen eine bequeme Quelle dar für die Erhaltung der als wichtig erachteten internationalen Stabilität und der Konvertibilität des Frankens für die Nachkriegszeit. Im Sommer 1943, als auf der Hand lag, dass die SNB geraubtes Gold gekauft hatte, tauchten neue Überlegungen auf: Ein Abbruch der Transaktionen oder auch nur das Einholen einer formellen Bestätigung über die rechtmässige Herkunft des gekauften Goldes von deutscher Seite würde den «guten Glauben» der SNB in Zweifel ziehen und die Bank nach dem Krieg für Ansprüche jener Parteien zugänglich machen, die Gold verloren hatten. Die anhaltenden Goldübernahmen aus Deutschland wurden zudem auch neutralitätsrechtlich begründet. Dies bedeutet, dass die Schweiz als neutrales Land verpflichtet war, Gold zu akzeptieren unabhängig

davon, wer der Anbieter war. Jedenfalls war Weber im Januar 1944 der Meinung, dass der Ankauf von Reichsbankgold wegen dieser völkerrechtlichen Verpflichtung der Schweiz nicht abgelehnt werden könne.

Das Beschlagnahmungsrecht, auf das sich die SNB-Leitung offenbar stützte, indem sie die Legitimität des deutschen Goldes im Sommer 1943 akzeptierte, war problematisch; das hatten schon damals Rechtsgutachten sowohl für die SNB als auch für die Reichsbank klar gemacht.¹⁶ Ein solches Recht galt nach der Haager Landkriegsordnung von 1907 (Artikel 53) nur für staatliches Eigentum (obwohl die Konvention auch die Requirierung von Kommunikations- und Transportmitteln von Privatpersonen während der Dauer eines Konfliktes gestattete, dies jedoch unter der Bedingung der Rückerstattung und Leistung von Schadenersatz nach dem Konflikt). Artikel 46 Absatz 1 verlangte den Respekt vor Privateigentum (wie auch vor dem Leben von Zivilpersonen, religiösen Überzeugungen und der Ausübung religiöser Kulthandlungen); Absatz 2 desselben Artikels untersagte entschädigungslose Beschlagnahmungen explizit. Die Konfiskation von privatem Gold konnte deshalb nicht gemäss dem zu jener Zeit (und seither) gültigen Völkerrecht als rechtmässig erachtet werden. Die Prinzipien dieser Teile der Haager Konvention hatten im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts breite Zustimmung erhalten, und in einem berühmten Präzedenzfall liess die preussische Armee 1870/71 das Gold der Banque de France unberührt.

Die ausführlichsten Diskussionen mit den politischen Behörden und innerhalb der Aufsichtsorgane der SNB fanden also im Jahr 1943 statt, zu einem Zeitpunkt, in dem weder das Argument der Verteidigung («Abschreckung» beziehungsweise «Dissuasion») des Jahres 1940 noch die Debatte um den Schutz der Währung im zweiten Halbjahr 1941 viel Gewicht hatten. Die SNB fuhr mit ihrem Kauf von Gold – ungeachtet dessen problematischer Herkunft – einfach deshalb fort, weil ihr früheres Verhalten eine Logik und eine Dynamik in diese Richtung geschaffen hatte. Sie war eine Gefangene ihrer eigenen früheren Handlungsweise geworden.

Rückerstattung nach dem Krieg

Die auf vielen irrtümlichen Annahmen beruhenden Diskussionen von 1943 beeinflussten die Haltung der SNB nach dem Krieg, als der problematische Charakter der Goldkäufe zu einem bedeutsamen Thema der Auseinandersetzungen mit den Alliierten wurde. Dies zeigte sich vor allem in den Verhandlungen, die im Mai 1946 zum Abkommen von Washington führten. Zwei mögliche Verteidigungslinien wurden vorgebracht: Zum einen seien die Goldkäufe wegen der Neutralität nötig gewesen (was so wenig überzeugend war wie die gegenteilige Meinung, die oft von den Alliierten vertreten wurde, dass nämlich

die Käufe eine Verletzung der Neutralität darstellten). In Wahrheit wurden durch die Neutralität solche Käufe weder verboten noch verlangt: Sie waren bloss erlaubt. Die andere Verteidigungslinie – die SNB habe keinen Grund zur Annahme gehabt, dass das deutsche Gold nicht aus der Vorkriegszeit stamme – war ebenfalls schwach und wurde durch die Befragung von Reichsbank-Vizepräsident Puhl widerlegt, der gegenüber den Alliierten aussagte, die SNB-Direktoren hätten von der belgischen Angelegenheit gewusst. Die Position der Schweiz wurde zudem durch einen heftigen Streit zwischen den SNB-Direktoren über die Frage, wer während des Kriegs für die Goldpolitik verantwortlich gewesen sei, in Frage gestellt. Auch tauchten während der Washingtoner Verhandlungen 1946 interne Dokumente auf, zu denen die USA Zugang hatten und welche die internen schweizerischen Debatten aufzeigten (einschliesslich der antisemitischen Einstellung und entsprechenden Äusserungen von SNB-Generaldirektor Alfred Hirs).

Das Ergebnis des Washingtoner Abkommens – die Zahlung von 250 Mio. Franken durch die Schweiz, wovon die SNB die Hälfte übernahm, im Gegenzug zum Verzicht auf alle Forderungen im Zusammenhang mit den inkriminierten Goldtransaktionen während der Kriegsjahre – beruhte zum grossen Teil auf Berechnungen der Alliierten, die sich auf den Betrag des belgischen Goldes, das in die Schweiz gelangt war, konzentrierten. Im Mai 1946 war allerdings das Schicksal des Goldes der niederländischen Zentralbank – ein Teil davon war von Deutschland ebenfalls an die Schweiz verkauft worden – und jenes von Privatpersonen (wie etwa die Melmer-Lieferungen an die Reichsbank) von den Alliierten noch nicht näher eruiert worden. Die niederländische Regierung wurde dieses Sachverhalts erst zu einem Zeitpunkt gewahr, als es für eine Änderung der Bedingungen des Washingtoner Abkommens und des von der Schweiz zu bezahlenden Betrages zu spät war. So ging die explosive Frage nach dem niederländischen Gold (von dem angenommen wurde, ein substantieller Teil stamme von Opfern des NS-Besatzungsregimes) in Washington komplett unter.

Technisch gesehen verhielt sich die SNB in bezug auf die Währungspolitik mit grösserer Autonomie und mehr Kompetenz als im Ersten Weltkrieg. Sie traf aber vor allem ab 1942 im Hinblick auf die deutschen Goldtransaktionen einige wichtige Entscheide, die sich nicht aus technischen Erwägungen der Währungsbewirtschaftung ableiten lassen. Die rechtliche Analyse nach 1943 war grundsätzlich fehlerhaft; sie war ein Affront gegenüber den Alliierten, die wiederholt vor den Goldübernahmen gewarnt hatten, aber auch gegenüber den eigenen Beratern und den von der SNB konsultierten Juristen. Es erstaunt folglich kaum, dass die Entscheide der SNB – legitimerweise – wiederholt zum Gegenstand historischer und moralischer Beurteilungen wurden und dass sie als verwerflich erscheinen.

- ¹ Wo nicht anders gekennzeichnet, beruft sich das Kapitel auf UEK, Goldtransaktionen, 2002; Grossen, Transactions, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ² Archiv SNB, Protokoll des Bankausschusses, 21. November 1940, S. 692.
- ³ Steinberg, Deutsche Bank, 1999, S. 56.
- ⁴ Interview mit Philippe Marguerat, *L'Hebdo*, 23. Mai 1985, S. 90; Jean-Christian Lambelet: Wo blieb der ökonomische Sachverstand der Bergier Kommission. Das Verhalten der Schweizerischen Nationalbank war besser als ihr Ruf, in: *NZZ*, 31. Juni 1998. Zu anderen Veröffentlichungen von Marguerat und Lambelet vergleiche UEK, Goldtransaktionen, 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁵ Siehe Crettol/Halbeisen, Hintergründe, 1999.
- ⁶ Siehe Rings, Raubgold, 1985; Smith, Hitler's Gold, 1989; Jost, Bedrohung 1983.
- ⁷ Nazi Gold: Information from the British Archives, History Notes No. 11, 1996. Die Verwechslung wurde auch in der Presse thematisiert, vergleiche *NZZ*, 19. September 1996, und das britische Aussenministerium hat eine revidierte Fassung seines Berichts herausgegeben: Nazi Gold: Information from the British Archives, Revised January 1997.
- ⁸ Eizenstat, Efforts, 1997.
- ⁹ Relativierung dieser Aussage in einem *Casb*-Interview, Nr. 17, 27. April 2001.
- ¹⁰ Commission, Deutsche Bank, 1998; Bähr, Goldhandel, 1999.
- ¹¹ Banken, Degussa, 1999.
- ¹² Archiv SNB, 2224, Brief von Jacobsson an Weber, 25. November 1940; siehe auch Perrenoud, Banques, 1987/88, S. 53–54; DDS, Bd. 13, Nr. 419; Marguerat, Suisse, 1991, S. 113; Fior, Schweiz, 1997, S. 73–74.
- ¹³ Zitiert nach Perrenoud, Banques, 1987/88, S. 53. Siehe auch Universitätsbibliothek Basel, Handschriftenabteilung, Nachlass Per Jacobsson, Diary, 27. November 1940.
- ¹⁴ So argumentiert Maissen, Nationalbank, 1999, S. 539.
- ¹⁵ Salomon Wolff, Das Gold in der Kriegswirtschaft: *NZZ*, Nr. 1291, 16. August 1942, S. 4.
- ¹⁶ Rechtsdienst der SNB, Notiz vom 5. April 1944; Schindler, Gutachten vom 22. Juli 1944, das von der SNB in Auftrag gegeben wurde, und Sauser-Hall, Gutachten vom 28. März 1946. Es mag erstaunen, dass die Juristen der Reichsbank in Berlin zum selben Schluss gekommen waren.

4.6 Bankensystem und Finanzdienstleistungen

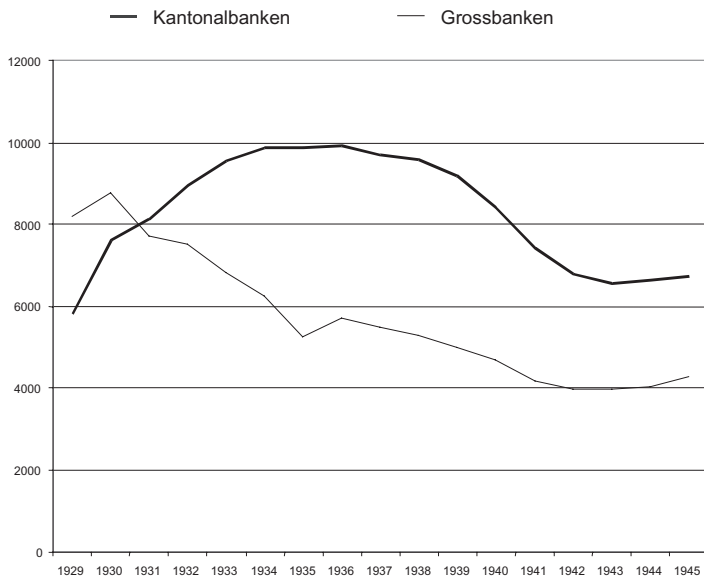
Die Fragen zum Umgang der Schweizer Banken mit den Vermögen von Opfern des Nationalsozialismus und NS-Tätern waren Auslöser der jüngsten Auseinandersetzung über das Verhältnis der Schweiz zum nationalsozialistischen Deutschland.¹ Die Schweiz hatte sich nach dem Ersten Weltkrieg als wichtiger internationaler Finanzplatz etabliert. Unter den Rahmenbedingungen der Weltwirtschaftskrise kam es zu zwei problematischen Entwicklungen: Zum einen sahen die Schweizer Banken nach 1931 ihre umfangreichen Engagements in Deutschland blockiert, zum andern strömten ihnen grosse Mengen an Fluchtkapital zu, das zu einem Teil bereits vor 1945 ohne Nachrichten der Eigentümer geblieben war beziehungsweise in den Nachkriegsjahren «nachrichtenlos» wurde. Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über einige Strukturmerkmale des schweizerischen Finanzplatzes, geht anschliessend auf die Beziehungen der Schweizer Banken mit Deutschland und deren Geschäftspraxis während des Kriegs ein, behandelt den Wertpapierhandel und betrachtet abschliessend die Ursachen der späteren «Nachrichtenlosigkeit».

Das schweizerische Bankwesen in der Zwischenkriegszeit

Der schweizerische Finanzplatz umfasste ein breites Spektrum an Banken, Finanz- und Holdinggesellschaften, Investmenttrusts sowie Intermediären (Treuhänder, Anwälte und Notare). Der Bankensektor setzte sich zusammen aus den Grossbanken, den Privat- und Kantonalbanken und den Lokalbanken. 1939 gab es insgesamt 363 Banken mit einer gesamten Bilanzsumme von 17,7 Mrd. Franken. Zu den Grossbanken zählten (der Reihenfolge ihrer Bilanzsumme nach) der Schweizerische Bankverein, die Schweizerische Kreditanstalt, die Schweizerische Volksbank, die Schweizerische Bankgesellschaft, die Eidgenössische Bank, die Aktiengesellschaft Leu & Co. und die Basler Handelsbank. Sie finanzierten internationale Handelsgeschäfte und langfristige Industrieinvestitionen, engagierten sich aber auch in kurzfristigen Bankgeschäften. Eine zweite Gruppe bildeten die Kantonalbanken, die sich als Gesellschaften des öffentlichen Rechts mit staatlicher Risikoabsicherung grundsätzlich von den Gross- und Privatbanken unterschieden. Einige von ihnen entwickelten allerdings einen durchaus internationalen Kundenstamm, so die Berner Kantonalbank, die Basler Kantonalbank und vor allem die Zürcher Kantonalbank, welche 1939 eine höhere Bilanzsumme auswies als die grösste Grossbank. Insgesamt entfielen auf die Kantonalbanken 44,4% der addierten Bilanzsumme aller Banken, auf die Grossbanken aber nur 24,2%. Unter den von der Nationalbank als Lokalbanken eingestufteten Instituten befanden sich 80 Bodenkreditbanken (über 60% der Bilanzsumme in schweizerischen Hypothekarkrediten) – auch

Abbildung 5:

Bilanzsummen schweizerischer Banken in konstanten Franken von 1929, 1929–1945

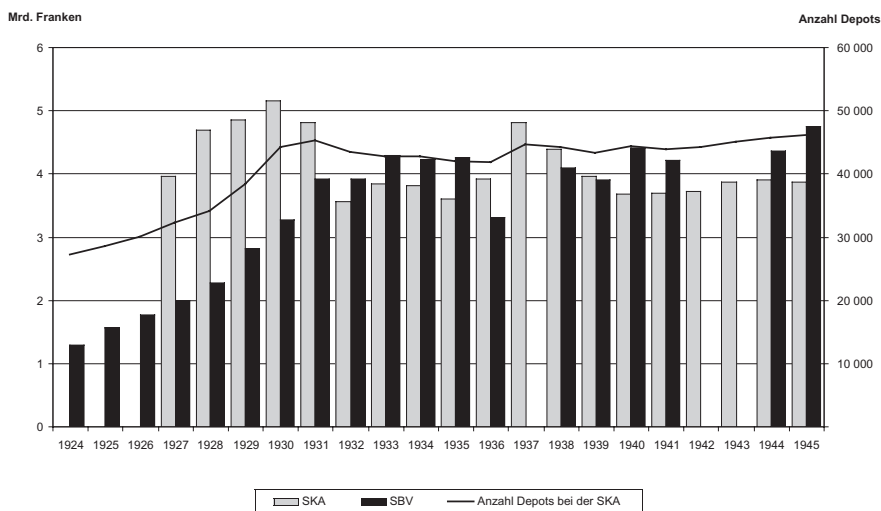


Quelle: SNB, Das schweizerische Bankwesen im Jahre, (verschiedene Jahre).

darunter einige ziemlich grosse. So übertraf die Bilanzsumme der Schweizerischen Bodenkreditanstalt in Zürich jene von 138 Banken, darunter zwei Grossbanken. Ferner führte die Nationalbankstatistik auch 679 Genossenschaftsbanken und 111 Sparkassen. Hinzu kamen schliesslich 86 Privatbanken, die sich breitgestreuten Geschäften wie der Handelsfinanzierung, dem Wertpapierhandel, Börsengeschäften und vor allem der Vermögensverwaltung widmeten.

Das Bilanzvolumen der Grossbanken ging im Jahrfünft von 1930 bis 1935 um mehr als die Hälfte zurück – dies im Kontrast zu den Kantonalbanken, deren Bilanzsumme im wesentlichen konstant blieb. Dieser Rückgang widerspiegelte die Anfälligkeit der Grossbanken gegenüber internationalen Finanzkrisen. Nach der Stabilisierung der Bilanzentwicklung in der zweiten Hälfte der dreissiger Jahre verzeichneten die Banken dann während der Kriegsjahre ein bescheidenes Wachstum. Allerdings darf sich eine Analyse der ökonomischen Entwicklung nicht allein auf die bilanzierten Werte abstützen, denn die Schweizer Banken verwalteten auch Wertschriftendepots, die nicht in den Bilanzen erschienen. Der Umfang dieser ausserbilanzlichen Vermögenswerte zählte zu den bestgehüteten Geheimnissen der Banken. Die bisherigen Schätzungen entbehrten der notwendigen Datengrundlagen und lagen, wie sich herausstellen

**Abbildung 6: Wertschriftendepots von Kunden bei der SKA und des SBV
(in Milliarden Franken, zu laufenden Franken)**



Zu den Erfassungskriterien siehe Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, *Place financière*, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 1.

Quelle: Archiv CSG, Bestand SKA, 13.116.201.301, «Statistik über die Entwicklung»; Archiv UBS, Bestand SBV, 1000023563.

sollte, viel zu tief. Durch die Untersuchungen der UEK und der ICEP in den Unternehmensarchiven kann die Summe der verwalteten, nicht bilanzierten Vermögen für 1945 auf über 20 Mrd. Franken geschätzt werden.² Damit überstiegen sie die bilanzierten Werte. Detaillierte Angaben über einen längeren Zeitraum liegen einzig von der Schweizerischen Kreditanstalt und vom Schweizerischen Bankverein vor.

Der Rückgang der Bilanzsummen in der ersten Hälfte der dreissiger Jahre war zu einem Teil auch auf die Umschichtungen ausländischer Kunden zurückzuführen, die vermehrt (ausserbilanzliche) Depotkonten zur Verwahrung ihrer Vermögenswerte benutzten. Die Vermögensverwaltung wurde von den Banken gefördert, denn sie bot ihnen gute und konstantere Gewinnmöglichkeiten.

Während des Ersten Weltkriegs hatte sich der schweizerische Finanzplatz als neutraler Handelsplatz und als Kapitaldrehscheibe etabliert.³ In den folgenden Jahren erschien das Land mit seinem harten Franken als Insel der Stabilität inmitten eines ungestümen Ozeans der Geldentwertung. Ein Konto auf einer Schweizer Bank galt für viele europäische Anleger als Vorsorge für schlimmere Zeiten. Als Reaktion auf politische, wirtschaftliche und militärische Krisenerscheinungen kam es in den zwanziger und vor allem in den dreissiger Jahren zu

erheblichen internationalen Kapitalbewegungen, wobei kurzfristiges Anlagekapital zu spekulativen Zwecken, sogenanntes *hot money*, ein neuartiges Phänomen darstellte. Aufgrund ihres gut entwickelten Finanzplatzes war es unvermeidlich, dass die Schweiz im Zentrum zahlreicher Transaktionen, das heisst von Zu- und Abflüssen derartiger Gelder stand.

Die grössten Kapitalströme stammten aus Frankreich. Insbesondere nach dem Wahlsieg der Volksfront 1936 verschoben viele Franzosen ihr Geld in die Schweiz, weil sie in ihrer Heimat Steuererhöhungen und eine Änderung des Wechselkurses befürchteten. Nach der Abwertung des Schweizer Francs (September 1936) strömte erneut viel ausländisches, insbesondere französisches Geld auf Schweizer Bankkonten.

Während kurzfristige Kapitalbewegungen vor allem auf Wechselkursspekulationen beruhten, stellten die langfristigen Anlagen in vielen Fällen entweder Steuerflucht oder eine Reaktion auf politische Instabilität dar. Es gab aber auch andere Gründe für Kapitalbewegungen, als den Wunsch nach Stabilität: Die zunehmende Verfolgung und Diskriminierung von bestimmten Bevölkerungsgruppen durch den Nationalsozialismus in Deutschland und anderswo in Mitteleuropa führten dazu, dass diese Menschen ihr Vermögen durch Transfer ins Ausland und insbesondere in die Schweiz gegen die Übergriffe zu schützen suchten.

Die starken Kapitalflüsse und Bewegungen von *hot money* hatten neben einer ökonomischen auch eine politische Komponente. Die strenge Kontrolle der Kapitalbewegungen durch Deutschland führte unweigerlich zu den üblichen Konsequenzen: Kapitalflucht, Mangel an Transparenz, Verschleierung und Korruption. Diese Probleme betrafen aber keineswegs nur den Kapitalverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz, denn die grössten Kapitalströme bewegten sich in der zweiten Hälfte der dreissiger Jahren Richtung USA; gerade Schweizer Investoren verfolgten häufig eine Kapitalumschichtungsstrategie und plazierten ihre Investitionen in den Vereinigten Staaten. So hielten auch die Schweizer Grossbanken im Verlauf der dreissiger Jahre einen immer höheren Anteil ihrer Guthaben ausserhalb der Schweiz und zunehmend in den USA. Laut Angaben des US-Handelsdepartements machten Guthaben schweizerischen Ursprungs 1929 4%, 1934 aber bereits 8% des in den USA langfristig investierten Kapitals aus.⁴ Diese Kapitalflüsse stellten vorwiegend eine Reaktion auf die wirtschaftliche Krise und die allgemeine Währungsunsicherheit nach 1931 dar. Später, als die Kriegsgefahr zur treibenden Ursache der Umschichtungen wurde, nahm der Kapitalstrom nach den USA noch weiter zu. Der Schweizerische Bankverein plazierte zwischen 1935 und 1937 beinahe die Hälfte seiner Vermögenswerte im Ausland, und 1936 bemerkte ein Mitglied des Verwaltungsrats der Schweizerischen Kreditanstalt: «Die Zukunft der

schweizerischen Finanz dürfte [...] in den überseeischen, speziell anglo-sächsischen Gebieten liegen.»⁵ Dass sich die Schweizer Banken in der zweiten Hälfte der dreissiger Jahre in erster Linie dem Markt in New York zuwandten, hatte seinen Grund auch darin, dass ein Teil der Kundschaft darauf drängte: Vor allem die immer grössere Zahl ausländischer Kunden (einschliesslich vieler tatsächlicher und potentieller Opfer rassistischer und politischer Verfolgung) waren sehr auf Sicherheit bedacht und versuchten bisweilen sicherzustellen, dass die Schweizer Banken ihre Vermögenswerte in einem ihnen sicher scheinenden Gebiet deponierten.

Lösten Währungsturbulenzen in anderen Ländern bei den Schweizer Banken jeweils Kapitalzuflüsse aus, so entstand darauf die begründete Sorge vor einem plötzlichen Rückfluss dieser (spekulativ bedingten) Geldströme. Mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtete die für die Geldmengenregulierung verantwortliche Nationalbank die kurzfristigen Kapitalströme. Andere Länder waren bereits Opfer derartiger Fluktuationen geworden: US-amerikanische Banken verloren zwischen September 1931 und April 1933 ausländische Einlagen, als die Goldkonvertierbarkeit des Dollars aufgehoben wurde, und ab April 1933 wurde auch von französischen Banken viel Kapital abgezogen (manche dieser Mittel strömten anfänglich in die Schweiz). 1935 wendeten sich die Spekulationen tatsächlich gegen den Schweizer Franken, und die Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank gingen in den ersten fünf Monaten des Jahres 1935 um 744 Mio. Franken zurück. Die Nationalbank und die Banken reagierten im Juni 1935 auf diese Entwicklung, indem sie ein *Gentlemen's Agreement* schlossen, das Goldgeschäfte mit Privatkunden und Devisentermingeschäfte untersagte. Und im Juni 1936 folgte ein Bundesratsbeschluss, der die Spekulation gegen den Franken unter Strafe stellte. Unter anderem weil diese Massnahmen, wie vorauszusehen war, nicht griffen, schloss sich die Schweizer Regierung im September 1936 den restlichen Goldblockländern an und wertete den Franken ab. Ferner versuchte man die destabilisierenden Zuflüsse von *hot money* mit einem neuen *Gentlemen's Agreement* vom November 1937 zu reduzieren. In dieser Abmachung der Banken mit der Nationalbank wurde der Wille bekräftigt, im nationalen Interesse den «übermässigen Zufluss fremder Mittel abzuhalten, resp. soweit es sich um Fluchtkapitalien handelt, deren Abfluss herbeizuführen». Die meisten Banken willigten ein, auf ausländische Sichtkonten keine Zinsen zu vergüten und Termingeld mit 1% Kommission zu belasten.⁶ Die Guthaben ausländischer Kunden bei den Schweizer Grossbanken reduzierten sich so von 917 Mio. (1937) auf 709 Mio. (1939) Franken, erreichten aber bis gegen Kriegsende wieder einen Wert von über 900 Mio. (1944: 902 Mio.).⁷ Die hohe Fluktuation der internationalen Kapitalströme hatte die Schweizer Banken verwundbar gemacht, da durch Spekulationen gegen den Franken

jederzeit Einlagen zurückgezogen werden konnten. Sie hätten daher «schlechtes» oder «heisses» Geld vorsichtig anlegen und nur zu einem kleinen Teil weiterverleihen sollen.⁸ Allerdings hatten sich nicht alle an diese Grundregel gehalten: Die einzige Grossbank der französischen Schweiz, der Genfer Comptoir d'Escompte, war in Mitteleuropa stark engagiert gewesen und geriet bereits 1931 in Schwierigkeiten. Versuche, die Bank mit Hilfe eines Garantiekonsortiums anderer Banken und dann durch eine Fusion mit der Union Financière zu retten, schlugen fehl; 1934 musste sie liquidiert werden. Die Schweizerische Volksbank, die ebenfalls mit Problemen zu kämpfen hatte, überlebte nur dank einer staatlichen Geldspritze von 100 Mio. Franken.⁹ Am stärksten waren aber die kleineren Schweizer Grossbanken in Mitteleuropa exponiert. Für einige von ihnen hatten die Krisen in dieser Region fatale Auswirkungen: Die Basler Handelsbank (BHB) begann im April 1931 mit dem Abbau offener Kredite in Mitteleuropa. Die Eidgenössische Bank (EIBA), deren Deutschlandengagement sich 1930 auf 46% der Bilanzsumme belief, begann im Juni 1931 mit der Kündigung deutscher Kredite. Diese beiden Banken sowie die Bank Leu & Co. sahen sich mit riesigen Verlusten konfrontiert und begannen ihre eigenen Aktien aufzukaufen, um den Kurs zu stützen. Die verzweifelten Bemühungen fruchteten jedoch nicht, und die Kursschwäche hielt an. Die Basler Handelsbank verlangte und erhielt in dieser Situation Unterstützung durch die öffentliche Hand. Ihre Lage blieb trotz der zusätzlichen Mittel prekär, und 1937 musste ihr sogar ein Fälligkeitsaufschub gewährt werden. Später gerieten die finanziell angeschlagene BHB und EIBA wegen ihrer Kreditgeschäfte in Deutschland auch politisch in Misskredit: Während die sozialistische Presse behauptete, sie hätten mit «Nazi-Unternehmen» zusammengearbeitet, bezeichnete die Finanz-Revue die Banken in gnädigerer Beurteilung als «Opfer des viel zu grossen Vertrauens auf eine friedliche Aufwärtsentwicklung Deutschlands nach dem Ersten Weltkrieg».¹⁰ Von der Krise, die sie 1931 erfasst hatte, konnten sie sich nie mehr erholen: Die Eidgenössische Bank wurde am 9. September 1945 von der Bankgesellschaft übernommen; nur wenige Wochen später, am 30. Oktober 1945, wurde die Basler Handelsbank vom Schweizerischen Bankverein aufgekauft.

Die Bankenkrise in der Schweiz war Folge der Weltwirtschaftskrise. Zwar hatte sie nicht für alle Banken derart negative Auswirkungen, aber dennoch wollten diese ihren Ruf als sichere und diskrete Vermögensverwalter neu bestärken, um ihre Funktion als Drehscheibe von Kapitalverschiebungen nach den USA weiter ausüben zu können. Es gelang ihnen denn auch, vom Bund finanzielle Hilfe zu erwirken und ein Bankengesetz durchzusetzen, das eine staatliche Einmischung in ihre Geschäftspolitik und ihre Kundenbeziehungen verhinderte. Im Rahmen dieses ersten Bundesgesetzes über Banken und Sparkassen wurde

zudem die Einführung des Bankgeheimnisses am 8. November 1934 gutgeheissen.¹¹ Artikel 47 dieses Gesetzes enthielt (in Absatz 1, lit. b) folgenden Absatz:

«Wer vorsätzlich als Organ, Beamter, Angestellter einer Bank, als Revisor oder Revisionsgehilfe, als Mitglied der Bankenkommission, Beamter oder Angestellter ihres Sekretariats, die Schweigepflicht oder das Berufsgeheimnis verletzt, wer hierzu verleitet oder zu verleiten versucht, wird mit Busse bis zu Fr. 20 000.– oder mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft, wobei beide Strafen verbunden werden können; handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu Fr. 10 000.–.»

Die Strafandrohung war deshalb so hoch, weil in den vorangegangenen Jahren die Spionagetätigkeit der französischen und deutschen Steuerbehörden zugenommen hatte und ihnen Angestellte von Schweizer Banken verschiedentlich Kundennamen und -daten ausgeliefert hatten. Das Bankgeheimnis stattete ein längst bestehendes Berufsgeheimnis mit einem zusätzlichen strafrechtlichen Schutz aus; Zuwiderhandlungen galten nun als Officialdelikt (die staatlichen Untersuchungsbehörden mussten also auch dann tätig werden, wenn keine Anklage erhoben wurde). Bundesrat und Parlament ging es 1934 vor allem darum, der helvetischen Vermögensverwaltung optimale rechtliche Rahmenbedingungen zu verschaffen und die grassierende ausländische Bankspionage in Schranken zu weisen und nicht – wie später bisweilen behauptet wurde – um den Schutz der Vermögen jüdischer Kunden vor dem Zugriff durch das NS-Regime. Aber auch der Schutz der Kundeninteressen, die sich teilweise mit den Bankeninteressen deckten, war angestrebt. Die getroffenen Massnahmen konnten indessen nicht gänzlich verhindern, dass es einzelnen Spitzeln weiterhin gelang, Konten von deutschen Staatsbürgern, insbesondere von Verfolgten des NS-Regimes, ausfindig zu machen. So gab beispielsweise ein Mitarbeiter der Schweizerischen Kreditanstalt in Basel die Daten von 74 Kundenbeziehungen an die deutschen Behörden weiter. Der Verrat flog auf, als die deutschen Kontoinhaber von den dortigen Steuerbehörden gezwungen wurden, ihre Einlagen nach Deutschland abzuziehen. Der fragliche Mitarbeiter wurde im September 1943 von der Militärjustiz zu lebenslanger Haft verurteilt.¹²

Die Beziehungen der Schweizer Banken zu Deutschland 1931–1939

Die grossen Schweizer Banken waren in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre rasch gewachsen. Sie galten wie erwähnt als sichere und stabile Finanzdienstleistungsunternehmen und zogen beträchtliche Mittel aus dem Ausland an, auch wenn die Zinsen in der Schweiz im allgemeinen unter denjenigen im infla-

tionsgeplagten Mitteleuropa lagen. Die Vermögen stammten unter anderem aus Deutschland. Da man dort aber immer stärker gegen die illegale Kapitalausfuhr vorging und sie insbesondere nach 1933 unter harte Strafe stellte, nahm der Kapitalzufluss Mitte der dreissiger Jahre ab. Ein Teil der deutschen Kunden löste die Wertschriftendepots bei Schweizer Banken wieder auf und zog die Guthaben zurück. Die Mehrheit belies ihre Gelder jedoch ungeachtet der deutschen Gesetzgebung weiterhin in der Schweiz. Diese Vermögen wurden in der Regel mit Hilfe von Intermediären, Treuhändern und zu diesem Zweck gegründeten Holdinggesellschaften getarnt.

Die engen Beziehungen der Schweizer Banken zu Deutschland liefen aber auch in die andere Richtung: Einen substantiellen Teil der Vermögen legten die Banken – teils wegen der begrenzten Aufnahmefähigkeit des schweizerischen Kapitalmarktes, teils wegen der höheren Erträge – ihrerseits im Ausland und insbesondere in Deutschland an. Der von den schweizerischen Instituten hinzugefügte Mehrwert bestand in ihrer – tatsächlichen oder vermeintlichen – Stabilitätsgarantie. Als allerdings das Gebäude des internationalen Finanzsystems 1931 zu bröckeln begann, erschien auch diese Garantie weniger sicher; viele Schweizer Banken fühlten sich plötzlich verwundbar. Der Zusammenbruch der österreichischen Creditanstalt im Mai 1931 und der deutschen Darmstädter und Nationalbank im Juli desselben Jahres zog auch die schweizerischen Banken in Mitleidenschaft. Die Probleme der Basler Handelsbank und der Eidgenössischen Bank wurden bereits geschildert. Weil zudem ein ansehnlicher Teil der Aktiven durch das Regime der Devisenbewirtschaftung eingefroren, das heisst immobilisiert war, büssten die Schweizer Banken an Liquidität ein. In einigen Fällen führten die Verluste von Auslandvermögen zur Insolvenz. Im Juli 1931, nach Ausbruch der deutschen Krise, entfielen auf die Schweiz schätzungsweise 16% der gesamten kurzfristigen deutschen Verbindlichkeiten.¹³ Ende 1931 machten diese Kredite an Deutschland 23% der gesamten Bilanzsumme der Schweizerischen Kreditanstalt aus; für die Schweizerische Bankgesellschaft lautete der entsprechende Wert 20% (September 1931), für den Schweizerischen Bankverein 19%.¹⁴

Ihr hohes Auslandengagement blieb während der ganzen dreissiger Jahre ein Problem für die Schweizer Banken. Tabelle 6 zeigt, dass die blockierten Kredite der drei wichtigsten Grossbanken im Jahr 1934 zwischen einem Achtel und einem Fünftel der Bilanzsumme ausmachten. Dies im Gegensatz zu jenen Instituten, bei denen diese Quote über einem Viertel oder gar über einem Drittel lag und die (wie die Eidgenössische Bank und die Basler Handelsbank) 1945 von der Konkurrenz übernommen wurden oder die (wie die Bank Leu) eine harte Sanierung über sich ergehen lassen mussten. Ein vergleichsweise hoher Anteil dieser immobilisierten Engagements entfiel auf Deutschland.

Tabelle 6: Auslandengagements der Schweizer Grossbanken, 1934
(in Millionen Schweizer Franken)

	SBV	SKA	SBG	EIBA	BHB	Leu	SVB
1. Bilanztotal	1199	1146	558	435	416	307	937
2. Auslandengagements	–	–	190	172	224	102	176
3. Davon Devisen- Transferrestriktionen unterstellt	150	200	115	143	153	84	144
4. Nr. 3 in Prozent von Nr. 1	13	18	20	33	37	27	15
5. Engagements unter Devisenkontrolle in Deutschland	105	183	89	135	117	75	116
6. Eigenmittel	200	206	112	107	88	47	198

Quelle: Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, Place financière, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 1.

Für die britischen und US-amerikanischen Banken, deren Kreditvergabe stärker an Handelstransaktionen gebunden war, bestand der Grossteil des kurzfristigen Deutschlandengagements (72,4%) aus Rembourskrediten zur Finanzierung des Warenhandels. Die schweizerischen Institute waren nur zu rund einem Drittel (32,5%) im Warengeschäft engagiert; den grössten Posten bildeten die Kassenkredite (45,2%), die zu einem grossen Teil Kredite an deutsche Unternehmen umfassten. Diese Kredite erschienen per se riskanter als die Warenwechsel, da sie häufig für langfristige Investitionen verwendet worden waren und viele deutsche Unternehmen in der Zeit der Depression praktisch ihre Liquidität eingebüsst hatten und damit zahlungsunfähig geworden waren. Nach 1931 entstand so eine asymmetrische Situation für die Schweizer Banken: Während sie ihre Verbindlichkeiten gegenüber deutschen Gläubigern normal zu erfüllen hatten, blieben ihre in Deutschland liegenden Mittel blockiert. Es versteht sich, dass die Schweizer Banken in dieser Situation ein starkes Interesse an einer raschen wirtschaftlichen Erholung Deutschlands hatten, damit eine Rückzahlung der offenen Kredite möglich würde. Sie standen deshalb innovativen Lösungsansätzen, die darauf abzielten, die Marktfähigkeit dieser an sich kurzfristigen, aber für langfristige Investitionen verwendeten Kredite zu erhöhen, offen gegenüber. In den Verhandlungen über diese Verbindlichkeiten wurden die Gläubigerbanken durch Länderkomitees vertreten. Der schweizerische Bankenausschuss sah eine Lösung in der Restrukturierung der deutschen Ausstände, das heisst in einer Umwandlung der Kassenkredite in langfristige Investitionen in Deutschland. Dieser Vorschlag ging schliesslich als Artikel 10 in das sogenannte Stillhalteabkommen von 1932 ein, welches das sechsmonatige Abkommen vom August 1931 ersetzte. Auf dieser Grundlage wandelten schweizerische Gläubiger bis 1933 Kredite im Umfang von 23,3 Mio. Reichs-

mark um (dies entsprach drei Vierteln aller solchen Transaktionen). Mit den Stillhalteverträgen gelang es ihnen, den Umfang der in Deutschland blockierten Guthaben kontinuierlich zu reduzieren. Beliefen sich diese 1934 noch auf 900 Mio. Franken, so waren es bei Kriegsbeginn 1939 noch 250 und nach Kriegsende 1946 noch 153 Mio. Franken.

Die Kreditabkommen wiesen aber auch Lücken auf: Deutsch beherrschte Firmen mit Sitz in der Schweiz konnten Mittel in der Schweiz aufnehmen und sie sogleich an deutsche Unternehmen weiter ausleihen, ohne dass diese Kredite in den Statistiken als deutsche Schulden erschienen. Die Schweizerische Bankgesellschaft vergab beispielsweise im Jahr 1929 einen Kredit an das Unternehmen Non Ferrum, das seinen Sitz in Zürich hatte, aber von der schlesischen Bergbaugesellschaft Georg von Giesche's Erben kontrolliert wurde. Non Ferrum liess das aufgenommene Geld an die deutsche Muttergesellschaft. Der Grosskredit, der 1936 das grösste Einzelengagement der SBG darstellte, konnte erst 1937 in den Stillhaltevertrag einbezogen werden.

Die Machtergreifung Hitlers am 30. Januar 1933 leitete eine neue Phase in der deutschen Devisenbewirtschaftung ein. Die Situation der stark in Deutschland engagierten Schweizer Banken verschärfte sich, als Deutschland am 8. Juni 1933 ein Moratorium für den Transfer von Zinsen auf langfristige Schulden ausrief. Damit mussten sich die schweizerischen Finanzinstitute und Investoren vorerst mit der Blockierung beträchtlicher Mittel abfinden. Verhandlungen über die Wiederaufnahme des Schuldendienstes wurden bald aufgenommen und von beiden Seiten mit grosser Entschlossenheit geführt. Deutschland konnte mit dem Schuldenhebel Druck auf die Schweiz und andere Gläubigerländer ausüben. In diese Zeit fiel das berühmte Bonmot von John Maynard Keynes über die Macht der Schuldner, demzufolge ein Problem hat, wer der Bank hundert Pfund schuldet, während das Problem auf seiten der Bank liegt, wenn man ihr hunderttausend Pfund schuldet. Die Schweiz war unter diesen Umständen in der Tat ein Bankier mit einem gewaltigen Problem. Es stellte sich die Frage, inwieweit man willens oder in der Lage war, dem deutschen Druck standzuhalten. Da allerdings beidseitig ein grosses Interesse an funktionierenden Finanzbeziehungen vorhanden war, signalisierte Deutschland Verhandlungsbereitschaft und war auch zu Zugeständnissen bereit. Die Diskussionen über die Wiederaufnahme des Schuldendienstes wurden gegenseitig mit grosser Entschlossenheit geführt, bis die beiden Länder im Oktober 1933 ein erstes «Sonderabkommen» schliessen konnten. Dieses Abkommen wurde jährlich angepasst und sicherte den Schweizer Banken die Transferierung eines grossen Teils der ausstehenden Zinsen zu. Diese Lösung entsprach den Bedürfnissen der Banken, die weit mehr an regelmässigen Zinszahlungen interessiert waren als an der freien Verfügbarkeit des Kapitalstocks. Nachdem Deutschland am

14. Juni 1934 eine Erweiterung des Transfermoratoriums beschlossen hatte, wurden auch die langfristigen Kapitalzinsen in das erste schweizerisch-deutsche Verrechnungsabkommen eingeschlossen. Ein eindeutiges Ergebnis des deutschen Drucks und der schweizerischen Diplomatie der Jahre 1933/34 bestand darin, dass Deutschland die geschlossene Front der internationalen Gläubigerbanken aufzubrechen vermochte – ein Manöver, das auch den schweizerischen Grossbanken entgegenkam.

Verhandlungen über eingefrorene Kapitalforderungen blieben in den dreissiger Jahren ein zentrales Thema der Finanzdiplomatie. Bis Februar 1938 reduzierten sich die gesamten deutschen Schulden im Ausland kontinuierlich durch stufenweise Rückzahlung, durch Rückkäufe auf dem Sekundärmarkt (siehe unten) und teilweise auch infolge der Abwertung sämtlicher Gläubigerwährungen (das britische Pfund im September 1931, der US-Dollar im April 1933 und der Schweizer Franken im September 1936). Die Gesamtschulden Deutschlands gegenüber der Schweiz gingen zwischen Juli 1931 und Februar 1938 von 3,1 Mrd. auf 1,3 Mrd. Reichsmark zurück (eine Reduktion um 58%), während die Schulden gegenüber den USA in wesentlich grösserem (69%) und gegenüber Grossbritannien in geringerem Ausmass (53%) abnahmen.¹⁵

Die Schweizer Bankiers konnten in den Verhandlungen angesichts der Umstände ihre Ziele erreichen. Wie aber nahmen sie ihre Verhandlungspartner beziehungsweise das NS-Regime in dieser Zeit wahr? Die nationalsozialistische Bewegung hatte aus ihrer Feindschaft gegenüber dem internationalen Finanzkapital nie einen Hehl gemacht, so dass in der Frage der Schuldentilgung mit einer strikteren Haltung zu rechnen war – dies kam denn auch in den Verhandlungen der Jahre 1933 und 1934 sowie im Erlass von Teilmoratorien zum Ausdruck. Andererseits schien die Regierung an Stabilität zu gewinnen, und es entstand der Eindruck, es mit einem verlässlichen Geschäftspartner zu tun zu haben. Viele Schweizer Bankiers neigten insgesamt zu einer recht positiven Einschätzung des neuen Regimes. Wie für einen grossen Teil der deutschen Finanzwelt war für sie vor allem von Bedeutung, dass die Gefahr einer sozialistischen Form des Nationalsozialismus beseitigt schien und demnach nicht mit der Zerschlagung oder Verstaatlichung deutscher Banken zu rechnen war. Man gewann auch den Eindruck, dass die für die Wirtschaftspolitik zuständigen Behörden (insbesondere die Reichsbank) sich – offensichtlich aus wirtschaftlichen Gründen – erfolgreich um die Eindämmung antisemitischer Ausbrüche bemühten. Damit wurde das nationalsozialistische Deutschland für die Schweizer Bankiers zu einem respektablen Verhandlungspartner. Rudolf Bindschedler, Generaldirektor der Schweizerischen Kreditanstalt, berichtete beispielsweise nach der Rückkehr von einer Berlinreise im April 1933 (kurz nach dem «Boykott» jüdischer Geschäfte am 1. April 1933, beziehungsweise nach dessen staatlich ange-

ordnetem Abbruch) seinen Kollegen, dass die Grundwerte der Hitler-Regierung in der christlichen Religion, der Familie und dem Respekt des Privateigentums verankert seien. Ihr Verdienst liege in der Tatsache, dass «der Kommunismus wohl endgültig zurückgeschlagen ist, wodurch vielleicht Europa vor dem Bolschewismus gerettet und die abendländische Kultur erhalten geblieben ist». Zu diesem Zeitpunkt schien «die Judenfrage, in der eine Entspannung eingetreten ist, [...] einstweilen erledigt». ¹⁶ Obwohl man eine politische «Entspannung» wahrzunehmen glaubte, wurde dadurch der Blick für die wirtschaftlichen Konsequenzen nicht verklärt. In diesen Monaten wurden deutsche Firmen, die in der einen oder anderen Weise vom Staat abhängig waren, weil sie öffentliche Aufträge anstrebten oder die Unterstützung der öffentlichen Hand bei der Umstrukturierung benötigten, unter Druck gesetzt, Juden aus Führungspositionen zu entfernen. Die Leitung der Schweizerischen Kreditanstalt hatte angesichts der Politisierung der Wirtschaft kein volles Vertrauen mehr in die künftige Geschäftsentwicklung jüdischer Unternehmen. Vielmehr sorgte sie sich um früher gewährte Kredite an solche Firmen, insbesondere an einige von den Nationalsozialisten stark bedrängte Warenhäuser wie die Leonhard Tietz AG und die Rudolph Karstadt AG.

Bankgeschäfte mit NS-Deutschland bis Kriegsende

Nach Kriegsbeginn im September 1939 kündigten die britischen und die amerikanischen Banken ihre Teilnahme am deutschen Kreditabkommen. Die Schweizer Banken unterzeichneten ihrerseits am 18. September 1939 ein weiteres Abkommen mit Deutschland, das eine unverzichtbare Basis für die Aufrechterhaltung der gegenseitigen Beziehungen war und aus diesem Grund auch von deutscher Seite begrüsst wurde. Ab 1942 verlangten die Vertreter der schweizerischen Banken – zweifellos als Reaktion auf die veränderte militärische Situation, die ihre Verhandlungsposition zu stärken schien – grössere Rückzahlungen und die Annullierung ungenutzter Kreditlinien. Um ihre Sonderstellung zu bewahren, waren sie allerdings auch in diesem Stadium des Kriegs noch bereit, deutschen Kunden neue Kredite zu gewähren.

Die Verträge erstreckten sich auch auf die von Deutschland besetzten und annektierten Gebiete. So wurden in einem weiteren Vertrag vom Oktober 1940 auch die ausstehenden Kredite aus den besetzten Ländern aufgenommen (17 Mio. Franken für das «Protektorat Böhmen und Mähren», 28 Mio. für die annektierten polnischen Gebiete und 11 Mio. für das «Generalgouvernement»). Im Februar 1942 kamen weitere Gebiete hinzu, namentlich das Elsass, Lothringen und Luxemburg (ungeachtet der Proteste der Exilregierungen). Im Zusammenhang mit diesen Vereinbarungen wurde daran gedacht, im Rahmen eines Kompensationsabkommens die aus dem Elsass und aus Lothringen stam-

menden Einlagen bei Schweizer Banken mit den Forderungen der Banken gegenüber diesen Gebieten zu verrechnen. Weil den deutschen Devisenbehörden aber nur ein kleiner Teil der Guthaben bekannt war, der Grossteil der Vermögenswerte daher für die Kompensation nicht zur Verfügung stand, blieben die Verhandlungen, die zweifellos den Interessen der Kontoinhaber zuwidergelaufen wären, erfolglos. Hingegen meldeten die Schweizer den neuen Machthabern Anfang 1942 vorschriftsgemäss die elsässischen Aktien in Schweizer Besitz an.

Die schweizerischen Banken gewährten während des Kriegs den verschiedensten deutschen Unternehmen Kredite. Sie waren dabei auch in Geschäfte involviert, die einen Bezug zur deutschen Kriegsrüstung und zum Holocaust aufwiesen: Die Schweizerische Kreditanstalt arbeitete eng mit der Deutschen Bank zusammen, der Bankverein stand in ähnlicher Beziehung zur Dresdner Bank. In beiden Fällen kam es zu einer intensiven Zusammenarbeit bei einigen der problematischsten Transaktionen der Kriegszeit: den Geschäften mit Beutegold beziehungsweise Raubgold.¹⁷ Noch 1943 gewährte die Schweizerische Bankgesellschaft der Deutschen Bank einen neuen Kredit über 500 000 Franken. Die Beziehungen dauerten bis Kriegsende und sogar darüber hinaus.

Die drei grössten Schweizer Banken bewarben sich ferner um Geschäftsbeziehungen mit der Bank der Deutschen Luftfahrt, die 1939 mit dem ausdrücklichen Ziel gegründet worden war, die Kapazitäten der Luftwaffe auszubauen. Die engsten Kreditbeziehungen unterhielt bis 1942 der Schweizerische Bankverein, dann versuchte die Bankgesellschaft, dieses Geschäft voranzutreiben, und 1943 schliesslich kam der Grossteil der Kredite an die Bank der Deutschen Luftfahrt von der Kreditanstalt.

Kredite gingen auch an deutsche Industriebetriebe: 1940 konvertierte die Schweizerische Kreditanstalt einen ursprünglich den Berliner Elektrizitätswerken gewährten Kredit in einen Dreijahreskredit an die IG Farbenindustrie, und zwar in erster Linie deshalb, weil der neue Kredit durch Vermögenswerte des Chemieunternehmens in Portugal gut abgesichert schien. Im selben Jahr vergab der Bankverein einen Zweijahreskredit an die IG Farben und die Bankgesellschaft einen solchen an deren slowakische Tochtergesellschaft, die Dynamit Nobel AG, Bratislava. Die Banken setzten die Kreditvergabe an die IG-Farbenindustrie auch in den Jahren 1941 und 1942 fort. Der Bankverein half ihr sogar in Feindesland aus, indem er ihr 1943 Sterlingkredite für den Ankauf rumänischer Erdölaktien zur Verfügung stellte. Wie diese Kredite letztlich verwendet wurden, ist kaum mehr festzustellen und angesichts des fungiblen Charakters von Geld vielfach unmöglich. Grundsätzlich boten sie die Möglichkeit, Ankäufe in Devisen zu tätigen; eine direkte Beziehung zwischen diesen Krediten und zum Beispiel der Finanzierung des gigantischen IG-Farben-Chemie-

komplexes in der Umgebung des Vernichtungslagers Auschwitz kann aber nicht hergestellt werden. Wahrscheinlich wurden die Kredite für den Import von Rohstoffen verwendet, die durchaus in Auschwitz-Monowitz zum Einsatz gekommen sein könnten. Für die Schweizer Banken sollten mit diesen Krediten in erster Linie die offenen Positionen entflechtet und auf jene finanzstarken Schuldner umgeschichtet werden, die im Fall einer Niederlage Deutschlands die besten Sicherheiten bieten würden.

In einigen Fällen wurden schweizerische Kredite auch für Bauten verwendet, die eine unmittelbare Funktion in der militärischen Infrastruktur einnahmen, aber auch in einem Zusammenhang mit dem nationalsozialistischen Genozid standen. So bewarben sich in den Jahren 1941 und 1942 die Schweizerische Bankgesellschaft und der Bankverein um die Finanzierung einer Lieferung von Holzbaracken aus der Schweiz an die Wehrmacht und die SS. Die Transaktion wurde auf ungewöhnliche und geheimnisvolle Weise abgewickelt; ausserdem kam es zu Schmiergeldzahlungen an eine Reihe günstig positionierter Vermittler, so an den Sohn von General Guisan, Henri Guisan, der 13 000 Franken an Provisionen erhielt.¹⁸

Andere, gleichermassen fragwürdige Geschäfte, wurden ausgelagert. So entwickelte sich die Schweizerische Bodenkreditanstalt (SBKA), eine der Schweizerischen Kreditanstalt nahestehende Hypothekarbank, immer mehr zu einer Spezialbank für die Liquidierung nicht transferierbarer deutscher Zahlungsverpflichtungen (in sogenannten Sperrmark) gegenüber Schweizer Banken, die ihren Ursprung in den Schuldenmoratorien von 1933 und 1934 hatten.¹⁹ Die Bodenkreditanstalt entwickelte diverse Methoden, um in Deutschland gesperrte Markbestände aufzulösen beziehungsweise indirekt zu transferieren. Dazu baute sie ein Netzwerk persönlicher Beziehungen auf, das über den Zürcher Anwalt Wilhelm Frick zu Wilhelm Oeding, einer Vertrauensperson von Hermann Göring, reichte. Zunächst erwirkte die Bodenkreditanstalt die Erlaubnis, aus Deutschland eingeführte Waren und Rohstoffe mit Sperrmark zu bezahlen und sich den Kaufpreis von den Schweizer Käufern in Franken vergüten zu lassen. Derartige Geschäfte waren stets mit beträchtlichen Schmiergeld- oder Provisionszahlungen verbunden. Während der Kriegsjahre wurden die Transaktionen noch verwickelter, und eine Erlaubnis zur Freigabe von Sperrmark wurde an aufwendigere Bedingungen wie zum Beispiel die Lieferung strategisch wichtiger Güter nach Deutschland geknüpft. So gelangten durch Vermittlung der Bodenkreditanstalt ca. 3% des deutschen Gesamtbedarfs an Wolfram ins «Dritte Reich», das Metall war für die Herstellung von Spezialstahl unentbehrlich.

Die Banken erbrachten Deutschland aber auch andere Finanzdienstleistungen. So beteiligten sie sich an Devisengeschäften, tätigten den An- und Verkauf von

Banknoten, halfen bei Goldtransaktionen mit, finanzierten Handelsgeschäfte und ermöglichten Dreiecksgeschäfte mit Drittstaaten. Ein besonders problematischer Teil des Bankgeschäfts mit NS-Deutschland bildete der Wertpapierhandel. In den zwanziger Jahren spielten Wertpapiertransaktionen eine erhebliche Rolle für die international ausgerichteten Finanzinstitute. Als Folge der Bankenkrise ging aber auch an den schweizerischen Börsen dieses Geschäft in den Jahren 1930 bis 1935 so stark zurück, dass viele kleine Banken und Börsenagenturen den Betrieb einstellen mussten. Andere Kleinbanken und bankähnliche Institute (so die Gesellschaft für Finanzgeschäfte AG, Zürich; die Arbitrium AG, Zug; die Winterstein & Co., Zürich) suchten einen Ausweg, indem sie sich auf den Erwerb deutscher Anleihecoupons (Zins- oder Dividendenscheine) spezialisierten. Diese wurden auf dem Sekundärmarkt aufgekauft, nach Deutschland transferiert und dort getilgt. Die Spezialfirmen funktionierten dabei vor allem als Sammelstellen kleiner und daher unverkäuflicher Posten von Coupons. Laut Friedrich von Tscharnier, Geschäftsleiter der Discont-Credit AG, Zürich,

«bringt es die Natur des Geschäftes mit sich, dass es besser im Rahmen eines kleineren Unternehmens betrieben wird, weil sich dabei von selbst die erforderliche Konzentration und Übersicht in den verschiedenen Teilgebieten ergibt. Auch muss man dabei Fühlung halten mit Stellen, mit denen eine Grossbank vielleicht nicht gerne laufend verkehrt, ohne dass es sich dabei um zweifelhafte Adressen zu handeln braucht.»²⁰

Ein weiteres spezielles Geschäftsfeld der Banken lag im Rückkauf deutscher Wertschriften in der Schweiz, nach Kriegsbeginn auch in den USA und in weiteren Ländern. Diese Rückkaufgeschäfte erfolgten zunächst direkt für verschiedene deutsche Unternehmen. Ab Mitte der dreissiger Jahre gingen die Titel in gebündelter Form an die Deutsche Golddiskontbank. 1940 und 1941 kaufte auch die Firma Otto Wolff als Agentin des Beauftragten für den Vierjahresplan, Hermann Göring, grosse Posten deutscher Titel in der Schweiz zurück. Die Attraktivität dieses Geschäfts bestand darin, dass deutsche Firmen ungetilgte Obligationen zu sehr niedrigen Preisen zurückkaufen konnten (vielfach lagen diese 20 bis 50% unter ihrem Nominalwert), während die Verkäufer froh waren, ihre Verluste auf diesen Papieren, deren Kurse konstant sanken, begrenzen zu können. Da durch das deutsch-schweizerische Stillhalteabkommen von 1933 schweizerischen Papieren eine Vorzugsbehandlung zukam, mussten diese inskünftig mit einer Bestätigung (Affidavit) versehen sein, dass sie schweizerisches und nicht ausländisches Eigentum waren. Während des Kriegs kam es allerdings zu einem Wildwuchs von Affidavits und Zusicherungen aller Art:

Die Deutschen verlangten Erklärungen, dass die Wertschriften nicht Angehörigen von «Feindstaaten» gehörten, während die Alliierten die «Zusicherung» verlangten, dass die betroffenen Titel in schweizerischem oder in neutralem Besitz waren. In manchen Fällen stellten Bankangestellte und Financiers gefälschte Affidavits zugunsten ausländischer Klienten aus. Dies wurde nicht als problematisch erachtet, da man davon ausging, dass dadurch niemand geschädigt werde. Die beteiligten Schweizer Firmen zogen jedenfalls Nutzen aus Couponhandel, Rückkaufgeschäften und Affidavitfälschungen. Solche Geschäfte eröffneten gleichzeitig NS-Tätern einen Kanal, um ihre Vermögenswerte liquide zu machen, und waren häufig auch für Verfolgte des NS-Regimes hilfreich, da viele Emigranten und Flüchtlinge ihre Coupons und Wertpapiere nur auf diesem Weg gegen Devisen verkaufen konnten.

Um der Gefahr vorzubeugen, dass die Deutschen die in den besetzten Gebieten geraubten Wertschriften in der Schweiz veräussern konnten, führten die Börsen Ende 1940 sogenannte Schweizerbesitzerklärungen ein. Stellten die Behörden Fälschungen fest, so vertraten sie – insbesondere das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement – auch hinsichtlich dieser Art unsauberer Geschäfte meist die Ansicht, dass eine falsche Bestätigung letztlich niemandem schade, und sahen entsprechend über den Missbrauch hinweg.²¹ Auf diese Weise konnte 1941 und in den ersten Monaten des Jahres 1942 mit Hilfe falscher Affidavits ein ziemlich umfangreicher Handel mit Raubwertschriften verschleiert werden. International leicht handelbare Titel wie Royal-Dutch- oder CHADE-Aktien erschienen den deutschen Behörden als attraktive Devisenquelle. Abgewickelt wurden die Geschäfte namentlich über die Eisenhandelsgesellschaft Otto Wolff in Köln und die kleine Berliner Bank Sponholz sowie ihre Partner in der Schweiz. Gesamthaft verkaufte die Eidgenössische Bank auf Rechnung von Otto Wolff zwischen 1940 und 1943 27 000 Royal-Dutch- und 6000 CHADE-Aktien. Obwohl die Banken wussten, dass es sich zum Teil um Raubgut handelte, liessen auch andere Institute im Wertschriftenhandel mit Deutschland wenig Vorsicht walten: Die Bank Vontobel unterhielt enge Arbeitsbeziehungen zum Bankhaus Sponholz, das Bankhaus Hofmann solche zur Deutschen Golddiskontbank. Einige Banken (namentlich die Schweizerische Kreditanstalt) wiesen hingegen unmittelbar nach Kriegsausbruch ihre Mitarbeiter an, Wertschriften aus Deutschland und den besetzten Gebieten systematisch zu kontrollieren.

Der weitgehend unregulierte Charakter der schweizerischen Wertpapiermärkte begünstigte dubiose Handelsgeschäfte. Führende Vertreter der Banken diskutierten zwar die mit solchen Transaktionen verbundenen Risiken, doch sprach sich die überwiegende Mehrheit nur für eine Selbstregulierung und gegen eine gesetzliche Kontrolle durch den Staat aus.²² Diese Form der Kontrolle erwies

sich im nachhinein als ungenügend. Nach der Besetzung Belgiens und der Niederlande im Jahr 1940, als in der Schweiz die Gefahr einer deutschen Invasion am grössten schien, schlossen die Börsen für zwei Monate; der Handel in Wertschriften aus den besetzten Gebieten blieb auch danach für einige Zeit suspendiert, wurde später aber wieder aufgenommen. Ein Teil der Wertschriften wurde nun mit Schweizerbesitz-Affidavits, andere wurden (zu niedrigeren Preisen) ohne solche Erklärungen gehandelt. Auch der Handel in Royal Dutch wurde gegen Ende 1942 wiederaufgenommen, nachdem er für einige Monate ausgesetzt worden war. Genau auf solche Geschäfte zielte die erste Warnung der Alliierten vom Januar 1943, die den Erwerb deutschen Raubguts für unzulässig erklärte. 1943 zogen sich die Schweizer Grossbanken zwar vom Handel in Royal Dutch zurück, überliessen dieses Geschäft aber kleineren und weniger öffentlich exponierten Firmen. Der Wert der während des Kriegs in die Schweiz gelangten Wertschriften problematischer Herkunft wurde vom Eidgenössischen Finanzdepartement 1946 auf 50 bis 100 Mio. Franken geschätzt.²³

Nach Kriegsende wurden solche Wertpapiergeschäfte zum Gegenstand von Restitutionsprozessen, doch konnte der volle Umfang der Kanäle und Netzwerke, über die geraubte Wertpapiere auf den schweizerischen Markt gelangten, niemals restlos aufgedeckt werden. Das Aufkommen solcher Transaktionen war in den dreissiger Jahren ermöglicht worden, als in der Schweiz – begünstigt durch die Devisenbewirtschaftungsmassnahmen Deutschlands und anderer mitteleuropäischer Staaten – ein Graumarkt für dubiose, aber legale Wertpapiergeschäfte entstehen konnte. Als Folge der internationalen Finanzkrise entwickelte Deutschland ein Interesse an geheimen Transaktionen zum Rückkauf deutscher Wertschriften. Nachdem die schweizerischen Institutionen einige Schritte in den grauen Markt hinein getan hatten, unterliessen sie auch den nächsten nicht; während des Zweiten Weltkriegs wurden die Wertpapiermärkte für illegale Transaktionen genutzt.

Bankgeschäfte und Finanzbeziehungen mit den USA 1939–1945

Während sich in der Kriegszeit die Investitionen der Schweizer Banken in Deutschland verringerten und sich ihre Bemühungen stark darauf konzentrierten, die Gelder zu repatriieren, bauten sie ihre Geschäfte in den Vereinigten Staaten weiter aus. Wie erwähnt, hatte dieser Trend bereits in den dreissiger Jahren eingesetzt. Nach der Besetzung Prags im März 1939, als ein Krieg in Europa immer wahrscheinlicher wurde, entschied sich der Bankverein, in New York eine Vertretung zu eröffnen; sechs Wochen nach Beginn des Kriegs konnte sie den Betrieb aufnehmen. Auch andere Schweizer Banken prüften Ende der dreissiger Jahre die Etablierung eines Standbeins auf sichererem Territorium. Die Panik auf dem britischen und kanadischen Markt nach der politischen

Krise im September 1938 liess die USA als geeignete Wahl erscheinen. Die Schweizerische Kreditanstalt erwog im Dezember 1938 die Möglichkeit, eine aussereuropäische Niederlassung zu kaufen: Die angesehene Bank Speyer & Co. stand zum Verkauf. Die Kreditanstalt sah allerdings ein gewichtiges Hindernis darin, dass es sich um eine «jüdische» Bank handelte, mit der «ein nicht leicht verwischbarer Geruch» verbunden sei, «und zwar auch, wenn es gelänge, die nichtarischen Partner zu eliminieren».²⁴ Ebenfalls in nationalsozialistischer Diktion stellte ein Mitglied der Generaldirektion fest: «Das Haus gilt heute noch als ein jüdisches, jedoch besteht die Möglichkeit, es auf freundschaftlichem Wege zu arisieren.» Anfang 1940 eröffnete die Kreditanstalt schliesslich auf der Basis der von Speyer erworbenen Aktiven ihre eigene New Yorker Agentur und gründete ausserdem die Custodian Trust Company, Charlottetown.²⁵ Das Zögern der Kreditanstalt, eine jüdischen Bank zu kaufen, zeugt möglicherweise von einer antisemitischen Grundhaltung, ist aber vor allem auf die Befürchtung zurückzuführen, ein solcher Erwerb könne sich nachteilig auf ihre Beziehungen zu deutschen Unternehmen und zu den deutschen Behörden auswirken. Ein Teilnehmer der Diskussion im Dezember 1938 bemerkte, dass die Übernahme einer jüdischen Bank «unsere Verbindungen mit Deutschland und Italien» schädigen würde.

Die USA wurden immer mehr zum wichtigsten Anlageplatz für die Banken. Von den 1940 im Ausland plazierten Vermögenswerten hielt die Kreditanstalt 208,5 Mio. Franken oder 66% in den Vereinigten Staaten, der Bankverein 348,2 Mio. Franken (55%) und die Bankgesellschaft 61,6 Mio. Franken (54%). Im Vergleich dazu erreichten die Aktiven in Deutschland – aufgrund der radikalen Devisenbeschränkungen ein zunehmend problematisches Investitionsgebiet – nur noch eine Höhe von 2%, beziehungsweise 6% und 4%.²⁶ Mit dieser Verlagerung von Mitteln nach den USA handelten die Schweizer Banken im Interesse einer breitgefächerten Kundschaft, die in erster Linie wirtschaftliche, aber auch politische Sicherheit suchte: Dazu gehörten sowohl Opfer als auch Parteigänger des Nationalsozialismus und gleichzeitig Steuer- und Kapitalflüchtlinge. Während des Kriegs hielten die Banken die Identität solcher Kunden vor den USA geheim.

Die Verbindungen zu Deutschland spielten beim Ausbau des US-Geschäfts der Grossbanken mit Sicherheit eine Rolle. Die Reichsbank fragte die Bankgesellschaft im Januar 1941 an, ob sie ihre über Zwischenhändler abgewickelten Dollargeschäfte übernehmen wolle. Die Bankgesellschaft schlug – getreu ihrer Strategie, fragwürdige Geschäfte auszulagern – in ihrer Antwort vor, die Transaktionen über eine Drittfirma, die Lombardbank AG in Zürich, abzuwickeln, die im Hinblick auf solche Geschäfte personell «arisiert» worden war. Obschon die Bankgesellschaft das Geschäft zu der sehr vorteilhaften Kommission von

nur 0,5% anbot,²⁷ verzichtete die Reichsbank schliesslich auf das Angebot und weitete statt dessen ihre Beziehungen zum Schweizerischen Bankverein aus. Im März 1941 wurde die Zürcher Niederlassung des Bankvereins zur Clearingstelle für die Dollartransaktionen der Reichsbank in der Schweiz ernannt. Bei Transaktionen in den USA hatte der Bankverein dabei die Beteiligung der Reichsbank zu verschleiern. So zahlte er 294 000 Dollar von Konten bei der Chase National Bank, New York, an eine mexikanische Bank zugunsten des Banco Germánico de la América del Sud, einer Tochtergesellschaft der Dresdner Bank. Im Juni 1941 belief sich das Konto der Reichsbank beim Bankverein auf 721 565 Dollar (= 3 102 729 Franken). Im Sommer 1944 errechnete der Bankverein, dass er in den USA Guthaben im Wert von 821 000 Dollar für Deutsche und deutsche Gesellschaften verwaltete, und weiteren 120 000 Dollar für nicht-deutsche Gesellschaften, die von Deutschland aus kontrolliert wurden. Die vergleichbaren Zahlen für Italien lagen mit 4 133 000 und 1 662 000 US-Dollar wesentlich höher; für Japan beliefen sie sich auf 65 000 und 3000 Dollar.²⁸ Die New Yorker Geschäftsstellen waren sehr darauf bedacht, die Namen ihrer Kunden geheimzuhalten, da sie befürchteten, dass die US-Behörden im Fall eines Kriegseintritts der USA oder einer Invasion der Schweiz die entsprechenden Vermögenswerte sperren würden. Die Banken rechtfertigten dieses Verhalten mit Berufung auf das Bankengesetz, das unter anderem zum Schutz der Kunden erlassen worden sei und den Banken das Recht einräume, «die Interessen des Kunden auch ohne dessen Autorisierung zu schützen».²⁹ Auf der anderen Seite waren die US-Behörden bemüht, an solche Informationen heranzukommen. Bereits im April 1941 forderte das amerikanische Finanzdepartement das New Yorker Büro des Bankvereins auf, Informationen über Konten und Transaktionen zu liefern.³⁰ Angesichts der undurchsichtigen Transaktionen, die Schweizer Banken für deutsche Unternehmen in den USA ausführten, waren die amerikanischen Bedenken nicht aus der Luft gegriffen. Der Bankverein hatte 1937 zwei Gesellschaften gegründet – die Chepha (Chemische Pharmazeutische Unternehmungen AG) und die Forinvent (Foreign Investments and Invention Company) –, um im Fall eines Kriegs zwischen Deutschland und den USA die ausländischen Beteiligungen der deutschen Chemiefirma Schering zu schützen.³¹ Das SBV-Büro in New York führte nun auf diese Weise Transaktionen im Auftrag Scherings aus. Die Chepha und die Forinvent erschienen bereits 1940 auf der britischen Schwarzen Liste, konnten aber weiterhin eine Rolle beim Transfer von Dollarvermögen früherer Schering-Töchter spielen. Am 14. Juni 1941 hatten die USA die Vermögenssperre auf alle kontinental-europäischen Länder ausgedehnt. Eine anschliessend durchgeführte Erhebung über die ausländischen Guthaben in den USA ergab, dass die Schweiz mit Vermögenswerten von 1,2 Mrd. Dollar an zweiter Stelle der erfassten Länder lag

(nach Grossbritannien mit 3,2 Mrd. Dollar). Die Sperrbestimmungen sollten den Zugriff der Achsenmächte auf Vermögenswerte in den USA während und nach dem Krieg verhindern. Zur Deblockierung der Guthaben nach Kriegsende waren deshalb Erklärungen der jeweiligen Regierung beizubringen, dass der freizugebende Vermögenswert kein Kapital aus Feindstaaten enthielt. Im Fall der Schweiz stellte diese Zertifizierung ein Problem dar, da sich die schweizerischen Finanzinstitute aufgrund des Bankgeheimnisses ausserstande sahen, die benötigten Informationen zu liefern. Dies traf insbesondere auf die sogenannten *omnibus accounts* (Sammelkonten und -depots) zu, die auf den Namen der Bank lauteten und Vermögen einer ganzen Gruppe von Kunden bündelten, die damit anonym blieben.

Die Tätigkeit der Schweizer Banken war seit dem Kriegseintritt der USA zunehmend alliierter Kritik ausgesetzt. Der sechste Beschluss der Währungs- und Finanzkonferenz der Vereinigten Nationen in Bretton Woods (Juli 1944) stellte fest,

«dass feindliche Führer und Staatsangehörige sowie ihre Kollaborateure gegenwärtig Vermögenswerte in oder durch die neutralen Länder transferieren, um sie zu verbergen und auf diesem Weg die eigene Macht und die Fähigkeit zu bewahren, zukünftige Expansions- und Weltherrschaftspläne zu verfolgen».³²

Die Schweizerische Bankiervereinigung reagierte erst zwei Monate nach der Konferenz von Bretton Woods auf die Kritik: Sie fand sich im September bereit, ihren Mitgliedern zwei Rundschreiben zu versenden, die detailliert erläuterten, wie die Nutzung der Schweiz als sicherer Hafen für Fluchtkapital und Kriegsbeute verhindert werden könne. Die Bankiervereinigung lehnte es jedoch ab, die Juli-Warnung der Alliierten direkt an die Banken weiterzuleiten; der Ausschuss befand: «Dagegen wird eine Bekanntgabe des Warning an die Banken abgelehnt und den Alliierten in der Antwort mitgeteilt, dass die Banken von diesem keine Kenntnis haben.»³³ Mit heftiger Ablehnung reagierten Schweizer Banken dann auf die offizielle Ankündigung des Diplomaten Walter Stucki vom 9. Februar 1945, dass über den Umfang ausländischer Konten in der Schweiz eine Untersuchung geführt werde. Stucki sagte, die Schweiz habe sich den Hass der ganzen Welt zugezogen und werde als «letzter Fluchttort der Plutokratie» wahrgenommen. Die Bankiervereinigung hielt am 12. Februar 1945 fest, dass «der bereits getroffene Beschluss die Aktionsfreiheit der Bankiervereinigung schwer präjudiziere und ein Novum schaffe, das nur mit grösstem Befremden und grossen Bedenken betrachtet werden könne».³⁴ Trotz ihrer Proteste wurden mit Bundesratsbeschluss vom 16. Februar 1945 die deutschen Konten in der Schweiz gesperrt.

Omnibus accounts stellten ein wichtiges Instrument zur Verwaltung von Fluchtkapital dar, das sowohl Nationalsozialisten als auch Verfolgten des NS-Regimes als Vehikel zur Kapitalflucht dienen konnte. Als Folge der obenerwähnten Probleme bei der Zertifizierung verzögerte sich die Deblockierung der schweizerischen Guthaben in den USA im Vergleich mit derjenigen anderer Länder. Die Frage wurde schliesslich am Rand der Verhandlungen zum Washingtoner Abkommen im Mai 1946 behandelt. Die Regelung des Zertifizierungsprozesses zog sich allerdings bis Ende Jahr hin, so dass die Freigabe schweizerischer Guthaben erst im Februar 1947 beginnen konnte. Dieser komplizierte und langwierige Prozess dauerte bis 1952 an. Zur Zertifizierung der Vermögenswerte hatten die Kunden den Banken Eigentümererklärungen auszuhändigen; nach eingehender Prüfung leiteten diese via Schweizerische Verrechnungsstelle (SVSt) eine Bankdeklaration an die US-amerikanischen Behörden weiter, die bestätigte, dass das fragliche Guthaben den Freigabebestimmungen entsprach. In ihrem Schlussbericht zur Deblockierung von Schweizer Guthaben in den USA hielt die Verrechnungsstelle fest, der Missbrauch des Zertifizierungsprozesses habe dem Ansehen der Schweiz als loyalem Vertragspartner wie auch demjenigen einiger Schweizer Banken Schaden zugefügt. Die Abklärungen für die Zertifizierung hätten dazu dienen können, nachrichtenlose Guthaben auffindig zu machen und die Suche nach deren Besitzern zu erleichtern. Doch fanden sich weder in den Beständen der Verrechnungsstelle noch in den für die UEK zugänglichen Bankakten Hinweise zu solchem Vorgehen. Laut einer Aufstellung über die blockierten Vermögenswerte aus dem Jahr 1948 (unmittelbar bevor diese aus der Zuständigkeit des Finanzdepartements an diejenige des Office of Alien Property übergingen) beliefen sich die eingefrorenen schweizerischen Guthaben zu diesem Zeitpunkt noch immer auf 164,5 Mio. US-Dollar. Der grösste Teil davon stand im Zusammenhang mit der Interhandel-Affäre. Man kann aber davon ausgehen, dass sich unter den von den Eigentümern noch nicht zertifizierten Vermögenswerten auch Guthaben von NS-Opfern befanden, zu denen die Bank den Kontakt verloren hatte.³⁵

Die Banken und die Vermögen der NS-Opfer

Unter den Kunden, die in den zwanziger Jahren ihre Vermögenswerte einer Schweizer Bank anvertrauten, befanden sich viele künftige Opfer der nationalsozialistischen Beraubungs- und Vernichtungspolitik. Auch in den dreissiger Jahren bauten noch viele Personen, die vom Nationalsozialismus bedroht oder bereits verfolgt waren, auf die Sicherheit schweizerischer Finanzinstitute. Viele dieser Kunden wurden später deportiert und ermordet.

In den dreissiger Jahren erliessen verschiedene Länder immer drastischere Massnahmen zur Unterbindung des Zustroms von Fluchtkapital und übten Druck

auf die Schweizer Banken aus, um sie davon abzuhalten, ihre Einrichtungen für solche Transaktionen zur Verfügung zu stellen. So sahen sich die Banken vor dem grundsätzlichen Dilemma, die Interessen ihrer ausländischen Kunden zu wahren oder dem Druck Deutschlands und anderer Staaten nachzugeben. Nach der Banken- und Währungskrise von 1931 wurde die deutsche Devisenbewirtschaftung immer drakonischer. Die Nichtanmeldung von Devisenvermögen wurde bereits vor der NS-Machtübernahme hart bestraft. Danach wurde das Strafmass weiter verschärft. Das Gesetz gegen den Verrat der Deutschen Volkswirtschaft vom 12. Juni 1933 verpflichtete alle Deutschen sowie alle in Deutschland wohnhaften Personen, ihre im Ausland gehaltenen Devisen und Wertschriften eintragen zu lassen. 1934 wurde ein ähnliches Gesetz in Italien erlassen. 1938 musste alles jüdische Eigentum in Deutschland angemeldet werden. Parallel dazu wurden viele Sondersteuern und -abgaben eingeführt, wie beispielsweise die sogenannte «Sühneleistung» nach dem Pogrom vom November 1938 und die Reichsfluchtsteuer, die ausgeweitet und bereits den Personen auferlegt wurde, bei denen die Möglichkeit bestand, dass sie auswandern würden. Um den hohen Strafen entgehen und die finanziellen Bürden tragen zu können, sahen sich viele Juden und andere Verfolgte genötigt, ihre Vermögenswerte und Wertschriften aus der Schweiz zurückzuziehen.

Die NS-Gesetzesmaschinerie richtete sich auch ganz gezielt auf die im Ausland befindlichen Vermögen. Ein Gesetz vom 19. November 1936 forderte von allen in Deutschland wohnhaften Personen, ihre ausländischen Aktien bei einer designierten deutschen Devisenbank zu deponieren. Um dieser Bestimmung Nachachtung zu verschaffen, wurde wenig später ein Gesetz gegen die Wirtschaftssabotage erlassen, das für Kapitalflucht die Todesstrafe vorsah. Gleichzeitig übten die NS-Behörden physischen und psychischen Druck auf ihre Opfer aus, um sie zur Herausgabe ihrer Vermögenswerte zu zwingen. Die schweizerischen Banken folgten den teilweise erpressten Instruktionen ihrer deutschen Kunden und transferierten Wertpapiere an die bezeichneten deutschen Banken. Zwischen 1933 und 1939 transferierte zum Beispiel die Schweizerische Kreditanstalt Wertschriften im Wert von rund 8 Mio. Franken an die Deutsche Bank;³⁶ der Zürcher Sitz des Bankvereins übertrug aufgrund des Depotzwangsgesetzes von 1936 Titel von mehr als 6 Mio. Franken. Ausserdem verkaufte der Bankverein im Auftrag der betroffenen deutschen Kunden in der Schweiz kotierte Titel für einen Kurswert von 8 Mio. Franken, wobei die Kunden den Erlös vermutlich ebenfalls an die von der Reichsbank bezeichneten Banken überweisen mussten. Diese Transfers waren im Jahr 1936 besonders intensiv; Transaktionen solcher Art gab es aber auch noch während des Kriegs.

Obwohl viele Verfolgte ihre Vermögenswerte von den Banken abziehen mussten und sich auch die Schweiz nicht als völlig sicherer Aufbewahrungsort

erwies, hatten in erster Linie die Juden unter ihnen immer noch Grund genug, einen Teil ihrer Vermögen möglichst in und über die Schweiz in Sicherheit zu bringen. Sie eröffneten nun häufiger Konten, deren Verwaltung sie Bankangestellten oder Anwälten übertrugen. Die Verwaltungsmandate wurden zwar von den Banken als Problem gewertet; wirksame Massnahmen ergriffen sie allerdings nicht dagegen. Der Bankverein versuchte sich eine Übersicht über solche Treuhänderkonten zu verschaffen und erstellte im November 1938 eine entsprechende Liste. Andere Banken gingen später (1942) ähnlich vor.

Nach dem «Anschluss» Österreichs 1938 und der Einführung von NS-Gesetzen nahm auch der Abfluss österreichischer Gelder und Wertschriften von Schweizer Konten stark zu.³⁷ Die Verfolgung und Druck ausgesetzte jüdische Bevölkerung lieferte zahlreiche Werte der Reichsbank aus. Einige wurden zudem von den lokalen Behörden genötigt, die Existenz von Konten in der Schweiz anzugeben. Die entsprechenden Guthaben lieferten die Banken direkt dem NS-Fiskus aus. Gleichzeitig wurden die Banken mit Begehren kommissarischer Verwalter «arisierter» jüdischer Betriebe konfrontiert, die in den Besitz der Vermögenswerte der betreffenden Unternehmen gelangen wollten. Die Banken einigten sich auf ein gemeinsames Vorgehen und kamen den Verfügungen der österreichischen Kommissare nach, wenn diese die Unterschrift der jüdischen Eigentümer trugen. In den Fällen, wo die Firmeninhaber in der Schweiz klagen konnten, wurden die Ansprüche der kommissarischen Verwalter von den Richtern abgewiesen und die gesperrten Vermögenswerte bei Gericht hinterlegt.³⁸

Gelder späterer NS-Opfer befanden sich auch im Kapitalstrom, der insbesondere nach dem Wahlsieg der Volksfront 1936 aus Frankreich in die Schweiz floss. Die Verpflichtungen der wichtigsten Schweizer Banken (ohne Privatbanken) gegenüber allen französischen Kunden nahmen so zwischen Ende Dezember 1935 und 1937 von 241,6 auf 520,4 Mio. Franken zu. Während später Vermögenswerte nach Frankreich zurückgezogen beziehungsweise in Grossbritannien oder den USA angelegt wurden, deponierten viele französische Kunden die Vermögenswerte in Banktresoren, investierten sie in schweizerischen Liegenschaften oder betrauten Anwälte und Treuhänder mit deren Verwaltung. Auch der Kapitalfluss aus Ungarn in die Schweiz nahm zeitweise stark zu: Die Verbindlichkeiten der Banken gegenüber ungarischen Banken und Staatsbürgern – darunter auch späteren Opfern der nationalsozialistischen Vernichtungspolitik – stiegen von 15,5 Mio. Franken im Jahr 1937 auf 37,7 Mio. 1943, dem Jahr bevor die Deportation ungarischer Juden nach Auschwitz begann.

Polen war ein weiteres Land, aus dem viel Geld von späteren NS-Opfern in die Schweiz geflossen war. Nach dem deutschen Überfall vom September 1939 trachteten die neuen Machthaber auch hier danach, in den Besitz der in der

Schweiz befindlichen polnischen Gelder zu kommen. Bereits am 20. November 1939 gab die polnische Bank Lodzer Industrieller GmbH der Kreditanstalt den Auftrag, die bei ihr deponierten Vermögenswerte auf ein Konto bei der Deutschen Reichsbank in Berlin zu überweisen. Die Bank erkannte hier ein Grundsatzproblem und liess die Angelegenheit von ihrem Rechtsbüro prüfen. Dieses riet von der Ausführung des Auftrags ab, da die Unterschrift des Kunden höchstwahrscheinlich unter Druck der Besatzungsbehörden erzwungen worden sei. Dafür spreche auch der Umstand, dass der Auftrag aus Berlin eintreffe und falsche Angaben über die Höhe der bei der Kreditanstalt deponierten Vermögenswerte enthalte. Die Rechtsabteilung gab auch zu bedenken, dass die deutschen Devisenvorschriften für das besetzte Polen eine Kriegsmassnahme der Besatzer darstellten und die Schweiz die neugeschaffenen Machtverhältnisse noch nicht anerkannt hätte. Generaldirektor Peter Vieli diskutierte die Frage darauf mit Rudolf Speich, Generaldirektor des Bankvereins. Dieser nahm Kontakt zur Reichsbank auf, die einwilligte, dass die Schweizer Banken wegen der ungeklärten staatsrechtlichen Situation Polens Aufträge von Reichskommissaren nicht auszuführen brauchten. Dennoch war laut einer Aktennotiz «das Reichsbankdirektorium und mit ihm auch Herr Dr. Speich der Auffassung, dass ordnungsgemäss von Kunden unterschriebene Aufträge zur Überführung ihrer Guthaben in der Schweiz auf das Konto des Reichsbankdirektoriums ausgeführt werden müssten, da für eine Nichtausführung absolut keine Erklärung gefunden werden könnte».³⁹ Obwohl rechtliche und moralische Gründe gegen eine Überweisung sprachen, wog auch für die Kreditanstalt schwerer, dass sie «immer noch eminente Interessen in Deutschland habe und nach Möglichkeit Reibungen und Unannehmlichkeiten vermeiden müsste». Sie führte den Auftrag aus und fällte den Grundsatzentscheid, rechtsgültig unterschriebene Verfügungen auch dann auszuführen, wenn sie ihr nicht direkt vom Kunden, sondern über die Reichsbank in Berlin zugesandt wurden.

Ihr Verhalten in Polen war in dieser Hinsicht repräsentativ für den Umgang der Banken mit Vermögenswerten von Opfern des Nationalsozialismus: Insgesamt befolgten sie die Transferanweisungen der ausländischen Kunden, ohne genau zu prüfen, ob solche Unterschriften von den NS-Behörden erpresst worden waren und ob sie im Interesse ihrer Depositäre lagen. Andererseits ergriffen Schweizer Banken auch Massnahmen, die den Verfolgten teilweise zunutze kamen. So trafen sie besondere Sicherheitsvorkehrungen für Vermögenswerte, die den deutschen Devisenbehörden nicht gemeldet worden waren, nahmen Depots mit Spezialvollmachten für den Fall einer Invasion deutscher Truppen in der Schweiz entgegen und unterstützten Gesuche um Aufenthaltsbewilligung von Verfolgten des NS-Regimes bei den schweizerischen Behörden.

Viele ausländische Kunden schweizerischer Finanzinstitute wurden vom natio-

nalsozialistischen Regime ermordet. Ein unbestimmter Teil ihrer Vermögenswerte war direkt oder indirekt den NS-Behörden ausgehändigt worden, der andere Teil bei den Schweizer Banken verblieben. Aus beiden konnten sogenannte nachrichtenlose Vermögen entstehen, weil Nachkommen und Erben weder um die Existenz der Konten noch um die Aushändigung an das NS-Regime wussten. Die Frage nach dem Schicksal der Gelder und Wertpapiere war damit nach Kriegsende keineswegs geklärt. Mit den auf den Konten verbliebenen Guthaben konnten die Banken arbeiten und Erträge erzielen. An einer aktiven Suche nach Konten von NS-Opfern zeigten sie indessen wenig Interesse und brachten dabei als Argument die von den Kunden gewünschte Geheimhaltung vor. So wandelten sich für die Opfer des Nationalsozialismus und ihre Erben vermeintliche Vorteile des schweizerischen Bankwesens in Nachteile um: Die Kultur der Diskretion, die das schweizerische Bankensystem auszeichnet und die zusammen mit der Tradition von Stabilität und Sicherheit als immaterieller Wettbewerbsvorteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz ausgespielt worden war, hatte den schweizerischen Finanzplatz zur Zeit des «Dritten Reichs» für die Verfolgten des Nationalsozialismus besonders attraktiv gemacht. Nun war die Frage nach dem Verbleib der Vermögenswerte von Opfern des NS-Regimes hochaktuell, aber die Banken taten – mit Berufung auf diese Tradition – wenig zur Lösung des Problems. Der fehlende Willen der schweizerischen Finanzinstitute in der Nachkriegszeit, die rechtmässigen Inhaber nachrichtenloser Vermögenswerte zu ermitteln oder Anspruchsberechtigte in ihrer Suche zu unterstützen, stellt eine zentrale Kritik am Verhalten der Banken dar, das durch weitere zweifelhafte Entscheidungen und fragwürdige Haltungen in der Periode zwischen Januar 1933 und Mai 1945 geprägt ist. Diese Fragen werden in Kapitel 6.3 ausführlich erörtert.

- ¹ Dieser Abschnitt stützt sich vor allem auf die folgenden Studien: Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, *Place financière*, 2002; Lussy/Bonhage/Horn, *Wertpapiergeschäfte*, 2001; Bonhage/Lussy/Perrenoud, *Vermögen*, 2001; Perrenoud/ López, *Aspects*, 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ² Für das Jahr 1945 kann aufgrund der vorliegenden Daten zu den einzelnen Banken die präziseste Schätzung vorgenommen werden. Diese bestätigt den Wert von über 20 Mrd. Franken; ICEP, *Report*, 1999, S. 57.
- ³ Guex, *Politique*, 1993.
- ⁴ Guex, *La Suisse*, 1999, S. 116.
- ⁵ Archiv CSG, Bestand SKA, 02.105.201.302, Protokoll der erweiterten Finanzkommission, 31. August 1936.
- ⁶ Archiv SNB, Dossier 2250, Gentlemen's Agreement zur Verminderung des Übermasses der bei der Bank liegenden ausländischen Franken-Guthaben und Bekämpfung der Notenthesaurierung, November 1937.

- 7 Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, *Place financière*, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 1.
- 8 Haberler, *Prosperity*, 1937, S. 336.
- 9 Die Ausgaben des Bundes betrugen 1933 insgesamt 482,1 Mio. Franken; siehe Perrenoud, *Aspects*, 2000, S. 99.
- 10 *Arbeiter-Zeitung*, 16. August 1945; *Finanz-Revue*, 8. August 1945
- 11 Guex, *Origins*, 2000.
- 12 Jung, *Kreditanstalt*, 2000, S. 83. August Dörflinger wurde nicht nur wegen dieses Vergehens, sondern auch wegen der Verletzung militärischer Geheimnisse und des wiederholten militärischen sowie wirtschaftlichen Nachrichtendienstes verurteilt; siehe BAR, E 5330 (-) 1982/1/5644/1942, Bde. 82–84.
- 13 Wiggings-Layton Report: Bericht des auf Empfehlung der Londoner Konferenz eingesetzten Komitees (Archiv Schweizerische Nationalbank, 2105). Die Schweiz kam nach den USA und nach Grossbritannien an dritter Stelle, was ihre Bedeutung unterstreicht.
- 14 Für letztere steht nur die Zahl an einem Stichtag im September 1931 zur Verfügung.
- 15 Siehe Frech, *Clearing*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 51.
- 16 Archiv CSG, Bestand SKA, 02.102.201.302, Protokoll Sitzung Verwaltungsrat SKA, 6. April 1933, S. 31.
- 17 Über die Goldgeschäfte der Dresdner Bank beziehungsweise der Deutschen Bank vergleiche Bähr, *Goldhandel*, 1999, und Steinberg, *Deutsche Bank*, 1999.
- 18 Gautschi, *General Guisan*, 1989, S. 522.
- 19 Siehe Bonhage, *Bodenkreditanstalt*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 2.
- 20 Archiv CSG, 08.105.203.303–1/2, Sanierung Discont-Credit AG 1937–1948, von Tschärner an Blass, 4. August 1938. Von Tschärner hatte der Schweizerischen Kreditanstalt anlässlich der Sanierung 1938 der Discont AG eine Spezialisierung auf den Couponhandel vorgeschlagen.
- 21 Archiv SB, 02-00-0059, Kantonales Börsenkommissariat Zürich, Sitzung 16. Januar 1942.
- 22 Als der Präsident des Effektenbörsenvereins Zürich, Walter J. Bär, dem Börsenvorstand am 20. April 1940 – infolge des deutschen Überfalls auf Dänemark und Norwegen – die Einführung einer sogenannten Schweizerbesitzerklärung vorschlug und den Handel auf Titel von in der Schweiz domizilierten Schweizern beschränken wollte, sprachen sich Privatbankier Emil Friedrich und die Grossbankenvertreter Graf (SKA), Hoch (SBV) und Zehnder (SBG) dagegen aus, da eine Regulierung nicht durch Restriktionen, sondern über die Selbstbeschränkung der Börsenhändler erreicht werden sollte. Bär war einer der wenigen jüdischen Bankiers in der Schweiz. Friedrich, der 1940 Bärs Nachfolge als Präsident des Effektenbörsenvereins Zürich antrat, zählte wie auch Peter Vieli (SKA) zu den Unterzeichnern der «Eingabe der 200» (Waeger, *Sündenböcke*, 1971).
- 23 Lussy/Bonhage/Horn, *Wertpapiergeschäfte*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 315.
- 24 Archiv CSG, Bestand SKA, 02.105.201.302, Protokoll der Finanzkommission 12. Dezember 1938.
- 25 Jung, *Kreditanstalt*, 2000, S. 75.
- 26 Archiv SNB, Halbjahrsbilanzen der Gross- und Kantonalbanken.
- 27 Archiv UBS, Bestand SBG, 1200000002640, Stillhaltefragen 1933–1945, SBG an Reichsbank 28. Januar 1944.
- 28 Archiv UBS, Bestand SBV, 925 013 005, Golay an Caflisch, Erhebung über den Umfang der Achsenmächte an den schweizerischen Guthaben in den USA, 23. August 1944.
- 29 Archiv UBS, Bestand SBV, 950 000 002 Pouvoirs spéciaux pour l'Amérique (ohne Datum; Original französisch).
- 30 Archiv UBS, Bestand SBV, Direktorenkonferenz, 13. Mai 1942.

- ³¹ Archiv-UBS, Bestand SBV, SBC, 770 054 001; 106; 129 Akten zur Chepha von Dr. Samuel Schweitzer.
- ³² Diese Resolution wurde im Oktober 1944 in Bern durch die britischen und US-amerikanischen Diplomaten zur Kenntnis genommen. Zu den schweizerischen Reaktionen siehe DDS, Bd. 15, S. 401–406, 604–606, 828, 937, 1017–1021.
- ³³ Sitzung des Verwaltungsratsausschusses der SBVg, in: DDS, Bd. 15, S. 625. Vergleiche auch Perrenoud, Banques, 1988, S. 85–87.
- ³⁴ Archiv UBS, Bestand SBV, 925 013 000, Verhandlungen mit den Alliierten, Ausscheidung der schweizerischen Aktiven in den Vereinigten Staaten, Sitzung in Bern am 12. Februar 1945, Notiz von Nussbaumer für seine Kollegen von der Generaldirektion der SBV.
- ³⁵ Vergleiche dazu Jung, Bundeshaus, 2001, S. 481 und 495.
- ³⁶ Jung, Kreditanstalt, 2000, S. 83.
- ³⁷ Aufgrund des «Devisengesetzes für das Land Österreich» vom 23. März 1938 wurden allein von österreichischen Kunden des SBV Zürich Wertpapiere mit einem Kurswert von 4 Mio. Franken und Kontoguthaben in der Höhe von 1,5 Mio. Franken ins «Dritte Reich» abdisponiert.
- ³⁸ Siehe hierzu auch Kapitel 4.10.
- ³⁹ Archiv CSG, Bestand SKA, 11.105.208.301-0165, Aktennotiz des Rechtsbüros, 5. Dezember 1939.

4.7 Schweizerische Versicherungsunternehmen in Deutschland

Wie die Schweizer Banken sahen sich auch die Versicherungsgesellschaften in einem Dilemma zwischen ihrer Verantwortung gegenüber den Kunden und der Einhaltung restriktiver und diskriminierender Gesetze und Verordnungen, die in klarem Gegensatz zum schweizerischen Verständnis von Legalität und Moral (*ordre public*) standen. Und wie die Banken schlossen die Versicherungsgesellschaften mit dem NS-Staat Kompromisse, die den Interessen ihrer Kunden zuwiderliefen.¹

Die Probleme multinationaler Unternehmen

Die direkte internationale Präsenz der schweizerischen Versicherungswirtschaft war noch weit stärker ausgeprägt als diejenige der Banken. Während die Banken zwar grenzüberschreitende Kapitalflüsse anzogen, sich jedoch dank engen Vertrauensbeziehungen mit ausländischen Partnerinstituten grundsätzlich auf den Bankbetrieb in der Schweiz beschränken konnten, hatten sich die schweizerischen Versicherungsgesellschaften bereits vor dem Ersten Weltkrieg zu multinationalen Unternehmen mit einer bedeutsamen Präsenz in anderen Ländern entwickelt. Mehrere Gesellschaften unterhielten Niederlassungen in Übersee, und gleich nach dem Krieg wurden noch weitere eröffnet. Der Hauptmarkt der schweizerischen Versicherungsgesellschaften lag indes in Mitteleuropa.

Nach Ende des Ersten Weltkriegs erfuhr das Versicherungswesen in der Schweiz parallel zum Bankensektor einen steilen Aufstieg. Während der Heimmarkt dank dem Ausfall der deutschen Gesellschaften stark an Bedeutung gewann, blühte in den zwanziger Jahren auch das Europageschäft. Dies traf ganz speziell auf die Rückversicherung zu, die stärker noch als andere Branchen von der Schwächung der deutschen und russischen Konkurrenz profitierte und in Grossbritannien, den USA und Deutschland herausragende Positionen erlangte. Insbesondere in Mitteleuropa, wo grössere Inflations- und Hyperinflationschübe das Vertrauen der Kundschaft erschütterten, genossen aber auch die schweizerischen Erstversicherer dank ihrer stabilen Währungsbasis einen natürlichen Vorteil. Dieser besondere Vertrauensbonus kam namentlich den Lebensversicherungen zugute, die im Ausland ein rasch wachsendes Fremdwährungsgeschäft aufbauen konnten. Damit einher ging ein gewisser Funktionswandel der Lebensversicherung, der zusätzlich zur Vorsorgefunktion mehr und mehr auch die Aufgabe der Kapitalbildung zukam und die damit eine diversifizierte Form der Vermögensanlage darstellte.²

Genau dieselben Gründe bewogen einige deutsche Unternehmen, in der Schweiz Tochtergesellschaften zu gründen, um von dem Vertrauen in die

schweizerische Stabilität auf dem einheimischen Markt profitieren zu können. So wurde beispielsweise die Union Rück von der grössten deutschen Rückversicherungsgesellschaft, der Münchener Rück, gegründet – dies im Jahre 1923, gegen Ende der deutschen Inflation, um der Münchener Rück unter den schwierigen Umständen der Nachinflationszeit zu verstärkter Sicherheit zu verhelfen. Bei dieser Transaktion sicherte sich das Unternehmen die Unterstützung der Schweizerischen Bankgesellschaft, die 10% der Aktien für die Münchener Rück treuhänderisch verwahrte. Nach 1933 garantierte die Union Rück für Verträge verunsicherter Kunden der Münchener Rück in der Tschechoslowakei, den Niederlanden und Portugal für den Fall, dass politische Ereignisse ein deutsches Unternehmen daran hindern sollten, seinen vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen. In den späten dreissiger Jahren und während des Kriegs übertrug die Münchener Rück weit über 500 Vertragsbeziehungen direkt auf ihre Tochtergesellschaft in der Schweiz. Kurz vor Kriegsbeginn 1939 wurden die Aktien zur Tarnung der deutschen Eigentumsverhältnisse bei der Union Rück über die Schweizerische Bankgesellschaft an schweizerische Treuhänder übertragen; nach 1942 begann das Münchner Unternehmen jedoch mit dem Rückkauf dieser Titel. Bei den Verhandlungen nach dem Krieg versuchten die Vertreter der Alliierten, die zur Regelung der Eigentumsansprüche eingesetzte Commission mixte dazu zu bewegen, die Schweizerische Bankgesellschaft daran zu hindern, nach der Neuplazierung der Union Rück-Aktien wiederum eine führende Rolle zu spielen.

Das Auslandsgeschäft erfuhr in der Zwischenkriegszeit ein Wachstum, so dass die Versicherungswirtschaft eine der wenigen Branchen war, bei der unter den ungünstigen Umständen jener Jahre von einer erfolgreichen schweizerischen Auslandstätigkeit gesprochen werden könnte. Ende der dreissiger Jahre gab es weltweit kein anderes Land, in dem das Auslandsgeschäft der Versicherungs- und Rückversicherungsgesellschaften im Vergleich zum Binnengeschäft einen vergleichbar hohen Anteil erreichte. Das Auslandsgeschäft machte rund ein Viertel des Lebens- und rund 60% des Unfall- und Sachversicherungsgeschäfts aus, wobei die grösste Gesellschaft, die Zürich Unfall, regelmässig über 85% der Prämien im Ausland erzielte. Schweizerische Versicherungsunternehmen besaßen auch eine starke Stellung im Rückversicherungsgeschäft – gegen Ende der dreissiger Jahre waren sie für ein Viertel des globalen Marktes verantwortlich und tätigten 90% ihres Geschäfts im Ausland. Dasselbe galt für die Sach- und die Transportversicherung. Die ausländischen Geschäftsgebiete steuerten im Jahr 1939 rund 675 Mio. Franken (Lebensversicherung: 85 Mio.; Sach- und Unfallversicherung: 275 Mio.; Rückversicherung: 315 Mio.) an die gesamte Prämieinnahme von 1,1 Mrd. Franken bei (davon je rund 350 Mio. Franken in der Lebens- und Rückversicherung, etwas mehr als 400 Mio. in der Sach- und

Unfallversicherung). Im Gegensatz zu den Banken, welche die dreissiger Jahre als schwieriges und unrentables Jahrzehnt erlebten, expandierte die schweizerische Versicherungswirtschaft weiterhin.

In der Lebensversicherung nahm das Gewicht des deutschen Geschäfts nach 1933 zu. Bei den vier in Deutschland tätigen schweizerischen Lebensversicherern – Basler Leben, Rentenanstalt, Vita und Winterthur Leben – betrug der Anteil der Reichsmarkpolicen am gesamten Auslandbestand 1939 zwischen 50 und 85% und blieb während der Kriegsjahre auf dieser Höhe. Schweizer Gesellschaften und Beteiligungen hielten 1934 und 1939 einen Anteil von 4,4% am deutschen Lebensversicherungsmarkt, der während der Kriegsjahre leicht zurückging. Dahinter stand in absoluten Zahlen eine Zunahme der in Deutschland abgeschlossenen Policen von rund 70 000 im Jahr 1933 auf 206 000 mit 778 Mio. Reichsmark Versicherungssumme Ende 1944 (da die Statistik nur die abgeschlossenen Versicherungen, nicht aber die Versicherungsnehmer erfasste, konnte der Umfang von Mehrfachabschlüssen nicht ermittelt werden).

Einige Gesellschaften nahmen in Deutschland den Geschäftsbetrieb in neuen Versicherungsbranchen auf: 1934 stieg die Rentenanstalt ins Rückversicherungsgeschäft ein, seit 1936 bot die Basler Leben in Deutschland Haftpflichtversicherungen an, die Helvetia Feuer nahm 1939 die Glasbruchversicherung auf, und ab 1942 verkaufte die Winterthur Unfall in Deutschland Hausratpolicen. Die (Brutto-)Prämieneinnahmen sämtlicher schweizerischen Versicherungs- und Rückversicherungsgesellschaften aus dem deutschen Geschäft beliefen sich Ende 1943 auf wenigstens 217 Mio. Franken, wovon allein 81 Mio. auf die Schweizer Rück entfielen.³

Nach Beginn des Zweiten Weltkriegs gestalteten sich die Beziehungen zwischen deutschen und schweizerischen Unternehmen schwieriger. Ab 1939 machten sich die deutschen Behörden Sorgen, dass Privatunternehmen militärisch heikle Informationen weiterleiten könnten, und im September 1939 wurde der Austausch versicherungstechnischer Angaben mit dem Ausland eingeschränkt. Auch wurden schweizerische Gesellschaften zunächst von der Zeichnung von Risiken ausgeschlossen, die als «kriegswichtig» bezeichnete Einrichtungen betrafen, was allerdings nicht heisst, dass Schweizer Versicherer keine Rüstungsbetriebe versicherten. Trotz vielfach erschwelter Arbeitsbedingungen konnte der Geschäftsbetrieb in Deutschland bis unmittelbar vor Kriegsende weitgehend normal weitergeführt werden. Dies äusserte sich, wie weiter unten ausgeführt, auch in den Jahr für Jahr steigenden Devisentransfers im Versicherungszahlungsverkehr von Deutschland nach der Schweiz.

Nach dem Westfeldzug 1940 waren die Organisationen der deutschen Versicherungsgesellschaften in Frankreich derart ausgelastet, dass sie die Bestände der ausgeschlossenen britischen Versicherungsgesellschaften nur zu

einem kleinen Teil übernehmen konnten und deshalb eine eigentliche Versicherungsnot eintrat. Den schweizerischen Versicherern bot sich die Chance, britische Portefeuilles zu übernehmen. Noch bevor es dazu kommen konnte, gab der schweizerische Verhandlungsdelegierte, Hans Koenig, um eine Verstimmung der deutschen Behörden zu vermeiden, gegenüber dem deutschen Reichsversicherungsrat im November 1940 die folgende Erklärung ab:

«Hinsichtlich der Versicherungsbestände englischer oder anderer in Deutschland arbeitender ausländischer Versicherungsgesellschaften werde ich die schweizerischen Gesellschaften anweisen, sich jeder Einmischung zu enthalten. Es soll auch keiner schweizerischen Gesellschaft ein Bestand einer ausländischen Versicherungsgesellschaft in Frankreich übertragen werden.»⁴

Trotzdem zeichneten die Schweizerische National, die Neuenburger Allgemeine und weitere Schweizer Gesellschaften bis an die Grenze ihrer Kapazität im Feuer- und Transportgeschäft, das vor dem Krieg zu 90% von britischen Versicherungsgesellschaften abgedeckt worden war, und übernahmen zuvor von britischen und amerikanischen Firmen gehaltene Bestände.

Dieses grossangelegte europäische Engagement brachte auch eine Beteiligung an transkontinentalen Versuchen zur Bewältigung der besonderen Versicherungsprobleme in Kriegszeiten mit sich. Im Rahmen der Planungen zur Bildung einer «europäischen Grossraumwirtschaft» trafen sich unter der Führung des ehemaligen deutschen Wirtschaftsministers und Münchener Rück-Vorstandsvorsitzenden Kurt Schmitt im Oktober 1941 Vertreter deutscher, italienischer, ungarischer und schweizerischer Versicherungsgesellschaften, um eine «Vereinigung zur Deckung von Grossrisiken» («Münchener Pool») zu gründen. Ziel der Vereinigung war es, die durch den Ausfall des britischen Lloyd entstandenen Deckungslücken, die über die Absorptionskapazität der nationalen Märkte hinausgingen, zu füllen und den internationalen Risikoausgleich zu verbessern. Die Schweizer Rück übernahm eine Beteiligung von 25%, gleichviel wie die Münchener Rück. Auch schweizerische Erstversicherer beteiligten sich in geringem Umfang am Pool.

Ein neues Betätigungsfeld eröffnete sich während der Kriegsjahre in der Versicherung des Kriegsrisikos. Dieses dynamische und mit ausserordentlichen Gewinnchancen, aber auch mit besonderen Risiken verbundene Geschäft betraf vor allem die Transport- und die Feuerversicherung. Das grösste Marktpotential eröffnete sich den schweizerischen Gesellschaften im besetzten Frankreich sowie, zu einem geringeren Teil, auch in Deutschland. Als Kriegsrisikoversicherer hatten die Schweizer Gesellschaften auch für Sabotageschäden des poli-

tischen Widerstands aufzukommen. Bis 1943 vergüteten sie allerdings Sabotageschäden auch unter normaler Deckung (d.h. ohne Kriegsrisikoeinschluss) vollumfänglich, nach der offiziellen Regelung noch in reduziertem Umfang, während schwedische Gesellschaften eine solche Deckung ablehnten.

Mit der Zunahme des Auslandgeschäfts legten die schweizerischen Versicherungsgesellschaften einen entsprechend grösseren Anteil ihrer Vermögenswerte im Ausland an, und auch hier war Deutschland Ziel gewichtiger Investitionen. Diese Mittel mussten ab der zweiten Hälfte der dreissiger Jahre im Rahmen der staatlichen Kapitallenkungsmaßnahmen zugunsten der Aufrüstung vermehrt in deutsche Staatsanleihen investiert werden. Ende 1944 wurden die deutschen Aktiven der 16 in Deutschland tätigen schweizerischen Versicherungsgesellschaften auf 570 Mio. Reichsmark (983 Mio. Franken) geschätzt.⁵

Die Versicherungsgesellschaften zählten traditionell zu den grössten Hypothekargläubigern und besaßen auch Vermögenswerte in Form von Immobilien. In einigen Fällen beteiligten sich schweizerische Firmen an der «Arisierung» von Liegenschaften, deren Eigentümern sie Hypothekendarlehen gewährt hatten und die nun im Rahmen von Zwangsversteigerungen veräußert werden mussten: Die Basler Leben kaufte 1936 Liegenschaften dieser Art in Mannheim und 1939 in Frankfurt. Auch die Rentenanstalt und die Vita erwarben Liegenschaften aus solchen Zwangsversteigerungen, wurden aber in den Restitutionsverfahren nach Kriegsende vom Vorwurf der unlauteren Bereicherung entlastet. In anderen Fällen wurde die Absicht schweizerischer Versicherungsgesellschaften zum Erwerb und zur «Arisierung» von Liegenschaften von deutschen Mitbewerbern durchkreuzt. Wo die schweizerischen Versicherungsgesellschaften in Deutschland als Vermieter auftraten, kündigten sie ohne staatlichen Zwang die Verträge mit jüdischen Mietern, so dass sie bei Erlass eines entsprechenden Gesetzes im April 1939 bereits melden konnten, dass diese Mietobjekte «judenfrei» seien.

Die Besonderheiten des deutschen Marktes

Im Jahre 1929 rief die NSDAP im Rahmen ihrer allgemeinen Kampagne gegen die internationale Wirtschaft und die «Plutokratie» die Deutschen auf: «Versichert nicht bei internationalen Gesellschaften.» Trotz Kampagnen dieser Art hatten einige prominente Mitglieder der NSDAP bis weit in die dreissiger Jahre hinein Versicherungspolice schweizerischer Provenienz. Der wichtigste Fall betrifft vermutlich Hermann Göring, der bei der Rentenanstalt 1930 eine Lebensversicherungspolice abschloss, die 1935 zur Allianz übergang. Fritz Todt, Gründer der «Organisation Todt» und seit 1940 Minister für Bewaffnung und Munition, schloss zwei Polices ab, eine im Jahre 1929 und die zweite 1935,

deren Todesfallsummen nach seinem Flugzeugabsturz 1942 ausbezahlt wurden. Infolge der bekannten NS-Programmatik rechneten die schweizerischen Gesellschaften nach 1933 mit vermehrten Schwierigkeiten auf dem deutschen Markt. In der Tat wurden Zahlungen an Angestellte schweizerischer Unternehmen sehr ausführlichen steuerlichen Untersuchungen unterzogen. Seit November 1934 unterstanden die Niederlassungen ausländischer Versicherungsgesellschaften Währungsverordnungen, die zuvor lediglich für einheimische deutsche Gesellschaften gegolten hatten. Neue Massnahmen dieser Art sowie die allgemeine Drohung mit der Sozialisierung des Versicherungswesens waren wohl die Hauptbeweggründe für die schweizerischen Versicherer, sich der neuen Politik anzupassen und jegliche Herausforderung, die als Einmischung in die wirtschaftliche und politische Souveränität Deutschlands hätte betrachtet werden können, auf ein Minimum zu beschränken. Viele bemühten sich um die Anstellung von NSDAP-Mitgliedern und gestalteten ihre Niederlassungen nach nationalsozialistischen Vorstellungen, um ihre Anpassungsfähigkeit an das «Neue Reich» unter Beweis zu stellen.

Die deutsche Versicherungswirtschaft, die von einem intensiven Wettbewerb (mit politischen Dimensionen) zwischen privaten und öffentlichrechtlichen Firmen geprägt war, wurde nach 1934 in eine Reichsgruppe «Versicherungen» und untergeordnete Wirtschaftsgruppen für «Privatversicherung» und «Öffentlichrechtliche Versicherung» umorganisiert, der sämtliche dem Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungen unterstellte Unternehmen – einschliesslich der schweizerischen Versicherungsgesellschaften – beizutreten hatten.

Gebundener Zahlungsverkehr und Dienstleistungen zur Kriegszeit

Die schweizerischen Versicherungsdienstleistungen bildeten einen wichtigen Aktivposten in der Zahlungsbilanz: In den frühen dreissiger Jahren erwirtschaftete die Schweiz damit einen jährlichen Überschuss im Versicherungsverkehr von rund 40 Mio. Franken (bzw. 2,3% des schweizerischen Exports im Jahre 1930); zehn Jahre später belief sich dieser Betrag auf wenigstens 60 Mio. (bzw. 4,5% der schweizerischen Ausfuhr für 1940).⁶ Diese Zahlungen waren von den ab 1934 geschlossenen Verrechnungsabkommen ausgenommen, weil deutsche und schweizerische Privatversicherer ihre Behörden überzeugen konnten, dass Versicherungszahlungen aus technischen Gründen unbehindert und sofort erfolgen müssten und Versicherungsdienstleistungen nicht leicht rationiert werden könnten – wie dies beispielsweise beim Aussenhandel der Fall war –, ohne dass grössere volkswirtschaftliche Nachteile daraus entstehen würden. Der Versicherungszahlungsverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz entwickelte sich während des Kriegs immer stärker zugunsten der Schweiz und

kostete Deutschland wertvolle Devisen. 1941 leistete Deutschland Nettozahlungen von 6,7 Mio. Reichsmark; 1943 lag dieser Betrag bei 11,7 Mio. Reichsmark, für 1944 wurde mit über 20 Mio. gerechnet. Die schweizerischen Versicherungsgesellschaften bestanden weiterhin darauf, dass ihren Forderungen ausserhalb des Clearings unverzüglich Folge zu leisten sei; sie konnten sich damit innerhalb des Finanzsektors eine bevorzugte Stellung sichern. Während des Kriegs zahlte Deutschland insgesamt 156 Mio. Franken an schweizerische Finanzgläubiger; davon gingen 89,6 Mio. Franken an Versicherungsgesellschaften. Dieser hohe Devisenaufwand rechtfertigte sich aus deutscher Sicht durch den wichtigen Beitrag, den die schweizerischen Versicherungsdienstleistungen an die Kriegswirtschaft beisteuerten. Dazu zählte die Versicherung von Rüstungsbetrieben während des Kriegs – im Jahre 1941 versicherte die Zürich Unfall rund fünfzig Unternehmungen, die als Rüstungsbetriebe klassiert waren. Die Basler Transport versicherte die IG-Farben-Industrie; zu diesem Zweck bemühte sie sich während des Kriegs (zusammen mit weiteren schweizerischen Gesellschaften) erfolgreich um die Aufnahme in die deutsche Kriegsversicherungsgemeinschaft, um das aus dem militärischen Konflikt erwachsende Zusatzrisiko auszugleichen. Als die skandinavischen Rückversicherer 1943 ihre Deckung wegen dem schlechten Verlauf der Policen kündeten, verringerte die Basler Transport ihre Beteiligung an der Versicherung der IG-Farben-Werke beträchtlich. Die Schweizer Rück war als Rückversicherer an diesem Risiko ebenfalls beteiligt, so wie sie unter anderem über Tochtergesellschaften auch als Kranken- und Rückversicherer der Hitlerjugend auftrat.

Andererseits scheinen sich die schweizerischen Unterhändler im klaren gewesen zu sein, dass sie in eine übermässige politische Abhängigkeit von Deutschland geraten könnten. NS-Parteistellen standen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wie zum Beispiel von Versicherungsschutz durch privatwirtschaftliche und ganz besonders durch schweizerische Unternehmen feindlich gegenüber. Von diesen Stellen ging in den ersten Kriegsjahren auch ein gewisser Druck auf schweizerische Unternehmen aus, ihre deutschen Tochtergesellschaften und Beteiligungen zu verkaufen; doch konnten sich die Schweizer Versicherer – anders als beispielsweise die österreichischen Gesellschaften nach dem «Anschluss» 1938 – diesem Germanisierungsdruck weitgehend entziehen: Die grosse deutsche Beteiligungsgruppe der Schweizer Rück blieb mit Ausnahme der Central Kranken, die 1941 auf Wunsch des Reichsaufsichtsamts zu Parteizwecken abgetreten werden musste, intakt; im Frühjahr 1942 war die Beteiligungsfrage «ganz eingeschlafen» und die Stimmung in Deutschland gegenüber der Schweiz «allgemein ruhiger geworden». Der Verkauf der Wiener Gesellschaft Der Anker 1943 war wirtschaftlichen Motiven zuzuschreiben

und von der Schweizer Rück bereits Mitte der dreissiger Jahre ins Auge gefasst worden. Diese Veräusserung einer traditionell im osteuropäischen Markt verankerten Gesellschaft erwies sich zu diesem Zeitpunkt, als deutsche Versicherer über bestehende Unternehmen in einen vermeintlichen Wachstumsmarkt einsteigen wollten, als günstiges Geschäft.

Der schweizerische Unterhändler in den deutsch-schweizerischen Versicherungsverhandlungen, Hans Koenig, machte aus seiner ideologischen Abneigung gegenüber dem Nationalsozialismus nie einen Hehl, betrieb jedoch weiterhin Geschäfte mit NS-Deutschland. Im Jahr 1943, als die Alliierten erstmals vor dem Handel mit Deutschland warnten, wandte er sich an die anderen Versicherungsgesellschaften und lieferte eine plastische Beschreibung der Falle, in die sie durch den Zusammenbruch Deutschlands zu geraten drohten: «Wenn es denn letzten Endes darum ging, kaputt zu gehen, dann wollen wir lieber nicht nachgeben und kaputt gehen als [deutschen Forderungen] nachgeben und dann sicher kaputt gehen.»⁷ Indes vermochte auch er sich nicht dem Dilemma zu entziehen, das er so klar umrissen hatte. Anfang 1945, als die deutsche Niederlage vor der Tür stand und die Sperrung deutscher Vermögenswerte in der Schweiz zusehends wahrscheinlicher wurde, verlangten die schweizerischen Versicherungsgesellschaften die Zahlung der 13 Mio. Franken, die sie mit den Deutschen in einer am 1. Februar unterzeichneten Vereinbarung ausgehandelt hatten. Zu diesem Zeitpunkt war Deutschland praktisch nicht mehr in der Lage, zu exportieren, und Koenig versuchte in intensiven Verhandlungen eine Zahlung in Form von Reichsbank-Gold zu erreichen – dies ungeachtet der Tatsache, dass die Sperrung deutscher Goldverkäufe zu den hartnäckigsten Forderungen der Alliierten gehörte und das Gold bekannterweise aus rechtswidrigen Enteignungen stammte. Mitte Februar 1945 erklärte Koenig: «Die Beziehungen zu Deutschland dürfen nicht abreißen; auch unsere Behörden teilen diesen Standpunkt.»⁸ Auf indirekte Weise sicherten sich die schweizerischen Versicherungsgesellschaften wenigstens einen Anteil an der letzten Goldlieferung vom 13. April 1945. Das Bestreben der Versicherungen, «so rasch als möglich <abzuservieren>»,⁹ was noch aus Deutschland herauszuholen war, machte auch vor Raubgold nicht halt.

Wie wirkten sich die Entwicklungen der Vorkriegs- und der Kriegsjahre in ihrer Gesamtheit auf die Zukunft der schweizerischen Versicherungswirtschaft aus? Der ausserordentliche Erfolg der Schweizer Versicherer bemisst sich an den im Vergleich massiven Rückschlägen, den die multinationalen Unternehmen praktisch aller wichtigen Versicherungsnationen während dieser Jahre oder spätestens bei Kriegsende erlitten; er ist nicht in kriegsbedingten Zusatzgewinnen zu suchen, sondern in der anhaltenden Stabilität sowie im Fortbestand weitgehend intakter Geschäftsstrukturen und Märkte.

Die Auswirkungen der NS-Herrschaft auf die Versicherungswirtschaft

Eine der auffälligsten Entwicklungen seit 1933 bestand in der unterschiedlichen Art und Weise, wie die Unternehmen die stetig verschärften antisemitischen Forderungen der NSDAP umsetzten. Einige Schweizer Versicherer entliessen jüdische Angestellte bereits 1933, obwohl dazu keine Rechtsgrundlage bestand (dies war der Fall bei der Vereinigten Krankenversicherungs AG, einer Tochtergesellschaft der Schweizer Rück). 1936 erklärte sich die Basler Feuer als «judenfrei» und fügte hinzu, das dies auch auf die Geschäftsleitung in Basel zutreffe. Die Winterthur Unfall hingegen behielt ihre jüdischen Angestellten bis nach dem Pogrom vom November 1938, obschon auch sie bereits 1935 politisch motivierte Personalwechsel vorgenommen hatte und noch 1944 einen ausgewiesenen Nationalsozialisten zum Hauptbevollmächtigten für Deutschland bestellte.

Ende 1937 beschleunigte sich die Gangart der Judenverfolgung. Damit stieg auch der Druck auf die in Deutschland tätigen Schweizer Unternehmen, «Ariernachweise» zu erbringen, und zwar nicht nur für die deutschen Niederlassungen, sondern auch für den Hauptsitz und den Kreis der Aktionäre in der Schweiz. Mit einer Ausnahme befürworteten die Schweizer Versicherer die Ausstellung solcher Nachweise, womit sie die Diskriminierung der Juden anerkannten und den Wirkungsbereich der deutschen Rassengesetze auch auf die Schweiz ausdehnten.¹⁰

In Österreich und der Tschechoslowakei fielen jüdische Angestellte den «Säuberungen» viel schneller zum Opfer als in Deutschland, wo zwar 1933 viele Drohungen ausgesprochen wurden, systematische staatlich angeordnete Initiativen zur Entlassung von Juden in der Privatwirtschaft aber erst 1937 bis 1938 erfolgten. Die Schweizer Rück entsandte einen Generaldirektor nach Wien zu ihrer Tochtergesellschaft, Anker, um den Geschäftsführer sowie weitere Direktionsmitglieder wenige Tage nach dem «Anschluss» vom März 1938 ihrer Funktionen zu entheben. Den von den Umständen schwer gezeichneten jüdischen Führungskräften erklärte er, «dass diese Massnahmen nicht unter dem Druck der [nationalsozialistischen Betriebs-] Zelle erfolgen» und dass es «verfehlt wäre [...], wenn man sich gegen die neue Einstellung zur Wehr setzen wollte, die wahrscheinlich in einem späteren Zeitpunkt ohnehin von Gesetzes wegen durchgeführt würde».¹¹ Von März bis September 1938 entliess die Gesellschaft Der Anker 72 Angestellte, wobei sie die ihnen zustehenden Pensionskassenansprüche und Abfindungsleistungen ganz oder teilweise zurückbehielt. Der erhebliche Handlungsspielraum, der den schweizerischen Versicherungsgesellschaften im Umgang mit ihren jüdischen Angestellten zur Verfügung stand, lässt sich am Beispiel der Generalagenturen zweier Gesellschaften in Prag ermassen. Während die Schweizerische National ihren Reprä-

sentanten bereits vor dem Erlass der Judengesetzgebung (die im übrigen die Anstellung von Juden nicht verbot) entliess, befand die Helvetia Allgemeine noch im September 1941, acht Monate nach dem Beschäftigungsverbot für Juden, «dass ein sofortiger Austritt» des Generalagenten «z.Zt. nicht erforderlich ist».¹²

Überschritt dieser Antisemitismus auch die Grenze zur Schweiz? In der Schweiz scheint es zumindest einige wenige Fälle von Diskriminierung gegeben zu haben: Noch im Jahr 1939 verloren zwei jüdische Verwaltungsräte der Schweizer Union mit Sitz in Genf ihre Mandate, nachdem sie kurz zuvor ihre Funktionen in Deutschland hatten aufgeben müssen. Die Schweiz Allgemeine gab die Direktive aus, bei Aktienverkäufen an Juden «in Zukunft Zurückhaltung» zu üben. Und 1941 verlangte sie von der Agentur Winkler besondere zusätzliche Sicherheiten, die damit begründet wurden, dass Winkler als Jude allenfalls die Schweiz verlassen könnte. Darüber hinaus zeigen die Unterlagen wenig Verständnis für jüdische Forderungen während und nach dem Krieg; unter anderem wurde den Juden unterstellt, unrechtmässige Ansprüche zu stellen und sich an schweizerischem Versicherungsvermögen bereichern zu wollen.¹³

Die Pogrome vom 8. und 9. November 1938 sowie der im Verlauf des allgemeinen Aufruhrs entstandene Sachschaden schufen (abgesehen von den 91 Menschen, die dabei den Tod fanden) ein grösseres Versicherungsproblem. Wer sollte den Sachschaden bezahlen? Die meisten Schadenpolicen enthielten Ausschlussklauseln, welche die Haftung des Versicherers für Aufruhrschäden begrenzten – allerdings war es zweifelhaft, ob staatlich geförderte Gewalttätigkeit als «öffentlicher Aufruhr» erachtet werden konnte. An einer vom Beauftragten für den Vierjahresplan, Hermann Göring, am 12. November im Luftfahrtministerium anberaumten Sitzung zur Diskussion der Folgen dieser Ausschreitungen verwiesen die Vertreter der deutschen Versicherungsindustrie nicht auf die Aufruhrklausel. Eine am selben Tag erlassene Verordnung legte fest, dass der durch «die Entrüstung des Volkes über die internationale jüdische Agitation» verursachte Schaden von den Juden zu bezahlen sei und dass die von den Versicherungsgesellschaften zu bezahlenden Schadenbeträge nicht den Juden, sondern dem NS-Staat ausbezahlt seien. Göring verhängte später eine Kollektivbusse (Sühneleistung). In der Folge protestierte die deutsche Versicherungswirtschaft gegen diese Verordnungen und machte geltend, dass die Aufruhrklausel ausser acht gelassen worden sei; daneben warnte sie vor den Folgen, falls ausländische Versicherungsgesellschaften rechtliche Schritte unternähmen und die Beteiligung deutscher Polizisten und Feuerwehrmänner an der sogenannten Reichskristallnacht zur Sprache brächten. Einige deutsche Regierungsvertreter unterstützten diese Einwände, und letztlich wurde ein Kompromiss geschlossen, nach dem die Mitglieder der Reichsgruppe «Versicherungen»

auf Kulanzbasis Zahlungen für Schäden von «arischen» Deutschen und von Ausländern (einschliesslich ausländischer Juden) vornehmen sollten und dass sie 50% der Schäden von deutschen und staatenlosen Juden decken würden, diese Leistungen aber direkt an den Staat zu bezahlen seien. Auch schweizerische Versicherungsgesellschaften sahen sich mit solchen Forderungen konfrontiert und entrichteten ihre Zahlungen auf der von den deutschen Firmen ausgehandelten Grundlage.

Im allgemeinen reagierten die Schweizer Unternehmen mit bemerkenswerter Passivität auf die Infragestellung der etablierten Rechtstradition durch die Nationalsozialisten. Es gab nämlich auch ausländische Gesellschaften, die Görings Verordnungen aufgrund des Ausschlusses öffentlichen Aufruhrs anfochten (so z.B. die London Phoenix); hingegen wich kein schweizerischer Versicherer von der Linie der deutschen Unternehmen ab. Die Helvetia Feuer, die einige besondere Policen abgeschlossen hatte, welche ausdrücklich eine Haftung für «Aufruhr» vorsahen, verneinte in einem Fall, dass es sich bei den Pogromen um «Aufruhr» gehandelt habe. Auf diese Weise trugen die schweizerischen Versicherer zur Kaschierung von Vorgängen bei, welche die völlig gesetzeswidrige und unmoralische Vorgehensweise der deutschen Staats- und Parteistellen im November 1938 in aller Deutlichkeit herausgestellt hätten.

Die Konfiskation von Policen jüdischer Versicherter in Deutschland

Ein erheblicher Teil der Lebensversicherungen, die deutsche Kunden bei den Zweigniederlassungen schweizerischer Gesellschaften in Deutschland abschlossen (direkte Abschlüsse beim Schweizer Hauptsitz waren aufgrund des sogenannten Territorialitätsprinzips nicht erlaubt), lauteten auf Fremdwährungen, in der Regel auf Schweizer Franken oder US-Dollar. Die vier schweizerischen Gesellschaften hielten Ende 1932 35 363 Reichsmarkpolicen sowie 28 304 Franken- und 7955 Dollarpolicen. Der Durchschnittswert einer Fremdwährungspolice war mit (umgerechnet) 16 600 Franken dreimal so hoch wie jener einer Reichsmarkpolice. Diese Fremdwährungspolicen bildeten in einer von der Devisenbewirtschaftung geprägten Welt der dreissiger Jahre ein akutes Problem.

Nach Einführung der Devisenbewirtschaftung im Jahr 1931 bedurften sämtliche Versicherten für ihre weiteren Prämienzahlungen einer Bewilligung der deutschen Devisenbewirtschaftungsbehörden. Die diesbezügliche Bewilligungspraxis wurde zusehends restriktiver, und ab dem 10. September 1934 bestand ein allgemeines Verbot. Bereits zuvor wurden Bewilligungen für Zahlungen in einer Fremdwährung auf diskriminierende Art und Weise erteilt: So fand beispielsweise der vormalige Kanzler Heinrich Brüning (ein katholischer Politiker, den die Nazis verabscheuten), dass sich die Fremdwährungszahlun-

gen für die Prämien seiner Lebensversicherungspolice bei der Rentenanstalt schwierig gestalteten. Am 12. September 1934 ordnete das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungen per Rundschreiben an, dass derartige Policen in Reichsmark zu konvertieren seien. Künftige Prämien mussten in Reichsmark bezahlt werden, während vorgängige Zahlungen zu einer Fremdwährungsreserve beitrugen. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Kunden die Wahl, entweder die Police zurückzukaufen (und damit aufzuheben), die bestehende Fremdwährungspolice weiterzuführen und die neuen Zahlungen in Reichsmark zu leisten oder die Police prämienfrei zu stellen. Diese letzte Variante hatte den Vorteil, dass der Fremdwährungsanteil durch die Verzinsung weiter anwuchs. Im Konflikt zwischen Eigennutz und Kundenschutz konnten die Versicherungsgesellschaften den Grossteil ihrer Versicherten durch irreführende Informationen indes dazu bewegen, die Policen zu Bedingungen umzuwandeln, die für die Gesellschaften günstiger, für die Versicherten dagegen nachteilig waren.

Für den Fall, dass Fremdwährungspolicen infolge Ablaufs oder Rückkaufs ausserhalb Deutschlands ausbezahlt werden sollten, verlangten die deutschen Währungsbehörden eine Zusicherung, dass die Gesellschaft keine Devisen von der Reichsbank verlangen und damit die deutschen Devisen- und Goldreserven nicht belasten werde. Im allgemeinen gaben die schweizerischen Versicherungsgesellschaften den deutschen Behörden solche Erklärungen ab, obwohl es einige Ausnahmen gab. Trotz unmissverständlicher Rechtsgrundlage versuchte ab 1937 eine schweizerische Gesellschaft – die Basler Leben, die zahlreiche Juden unter ihren deutschen Kunden mit Fremdwährungsversicherungen hatte –, die Zahlung aufgelöster Policen in Schweizer Franken einzustellen, weil sie dazu Mittel aus der Schweiz nach Deutschland hätte einführen müssen. Sie hielt diese Überweisungen für unverantwortlich, weil sich damit «die Emigration deutscher Juden [...] finanziell auf dem Rücken des schweizerischen Geschäfts vollzöge».¹⁴

Ein am 26. August 1938 in Kraft getretenes Gesetz schrieb für die in Deutschland wohnenden Kunden eine vollständige Konversion alter Hartwährungspolicen in Reichsmark vor. Mit diesem Schritt wurde es Menschen, die sich mit der Absicht der Auswanderung trugen, stark erschwert, die dafür erforderlichen Devisen aufzubringen. Insgesamt mussten die schweizerischen Gesellschaften rund 25 000 Policen konvertieren. Aus obgenannten Gründen begrüsst die Basler Leben die Massnahme. Die übrige Versicherungswirtschaft stellte sich jedoch anfänglich dagegen quer. Koenig fragte das Eidgenössische Politische Departement an, ob eine derartige Vorgehensweise, die er als «Vergewaltigung nicht nur der Versicherten, sondern auch der Gesellschaften» bezeichnete, gesetzmässig sei;¹⁵ dieses bestätigte, dass die Verträge deutschem Recht unterständen. Als die Schweizer Gesellschaften sahen, dass sie die Umstellung nicht

verhindern konnten, setzten sie sich – mit Erfolg – für eine gesetzlich angeordnete Vollumstellung ein, die den Versicherten keine Wahlfreiheit mehr liess, ihnen selbst aber den Vorteil brachte, ihre Deckungsmittel auf Reichsmark umstellen zu können.

Ein weiterer kontroverser Bereich betrifft die Bereitschaft schweizerischer Versicherungsgesellschaften, beschlagnahmte Versicherungswerte deutscher Juden auszuzahlen. Den Gesellschaften wurde die Zusicherung gegeben, dass sie im Fall späterer Rückzahlungsforderungen der jeweiligen Versicherungsnehmer vom deutschen Staat schadlos gehalten würden. Einige schweizerische Versicherungsgesellschaften begnügten sich mit diesem Versprechen; eine Gesellschaft, die Rentenanstalt, wies das deutsche Angebot anfänglich mit der Begründung zurück, dass die Policen mit einer Inhaberklausel versehen seien (und daher gegen spätere Vorweisung erneut erfüllt werden müssten). Seit Mitte 1940 zahlte aber auch sie konfiszierte Policen gegen eine entsprechende Freistellungserklärung aus.

Die vollständige Enteignung der deutschen Juden erfolgte mit der 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941. Das Eigentum von Juden, die im Rahmen der einsetzenden Massendeportationen aus Deutschland ausgewiesen wurden, fiel pauschal dem deutschen Staat zu. Dazu zählten auch sämtliche Forderungen aus Lebensversicherungen. Bemerkenswert ist, dass die deutschen Behörden nur die Zahlung des Rückkaufswerts und nicht der (in der Regel wesentlich höheren) Todes- oder Erlebensfallsumme verlangten; dies vermutlich deshalb, weil letzteres ein deutliches Indiz für die systematische Ermordung der deportierten Juden gewesen wäre. Zwar mussten Banken und Versicherungsgesellschaften solche Kunden melden; in der Praxis war es indessen nicht einfach, die jüdischen von den nichtjüdischen Versicherten zu unterscheiden und die Nationalität der bereits geflüchteten Juden zu ermitteln. Alle Gesellschaften protestierten gegen die verlangte Anmeldung jüdischer Policen, doch beklagten sie nicht den flagranten Rechtsbruch, sondern die organisatorischen Vollzugsprobleme und die Kosten der Massnahme. Die Auslegung der Verordnung liess aber gerade aus diesen praktischen Gründen einen gewissen Ermessensspielraum zu: Die Rentenanstalt scheint keine Kunden gemeldet zu haben (aber sie meldete 306 Policen bei der Feindvermögensanmeldung vom 15. Januar 1940), während andere Firmen (Basler Leben, Vita und Winterthur Leben) dem deutschen Ersuchen verhältnismässig prompt nachkamen. Bis Kriegsende wurden insgesamt wenigstens 846 Policen mit umgerechnet 6,8 Mio. Franken Rückkaufssumme an den deutschen Fiskus abgeliefert. Die grossen Unterschiede zwischen den einzelnen Gesellschaften bestätigen den vorhandenen Handlungsspielraum: Ungefähr 90% der vollzogenen Konfiskationen entfielen auf die Basler Leben, bei der gleich viele – aber nicht immer

dieselben – Policen konfisziert und ausbezahlt wurden, wie sie angemeldet hatte. Am anderen Ende der Skala wurden bei der Rentenanstalt nur gerade 15% der gemeldeten Policen abgeführt; bei der Winterthur Leben waren es 30%, bei der Vita 40%.

Konnten die Versicherungsnehmer von den Versicherungsgesellschaften, die ihre Policen an die deutschen Behörden ausbezahlt hatten, nochmalige Erfüllung verlangen? Diese Frage wurde während der Kriegsjahre nur in den USA geprüft. 1943 kam der New Yorker Supreme Court im Klagefall Kleve und Warisch gegen Basler Leben zum Schluss, dass die Versicherungsgesellschaft für die Befriedigung der Forderung nicht verantwortlich sei, wenn sie die Police gemäss deutschem Recht ausbezahlt habe. Es sei unerheblich, dass die deutschen Gesetze als unmoralisch betrachtet werden könnten:

«Bezüglich des widerlichen und abstossenden Charakters der deutschen Verordnungen muss das Gericht feststellen, dass anwendbares Recht nicht minder gültig ist, weil es schlechtes Recht ist [...] wir können das, was die deutsche Regierung mit den Vermögenswerten der Parteien in Deutschland getan hat, nicht rückgängig oder ungeschehen machen.»¹⁶

In der Schweiz fand keine Wiedergutmachung für die vom deutschen Staat konfiszierten Versicherungspolicen statt. Die Rechtsprechung der Nachkriegszeit bestätigte zwar den Unrechtscharakter der NS-Gesetzgebung; in letzter Instanz gab sie jedoch den Interessen der Versicherungsgesellschaften Vorrang vor den Ansprüchen der geschädigten Versicherungsnehmer, denen trotz der Möglichkeit, an die deutsche Wiedergutmachung zu gelangen, der Hauptteil des Schadens zufiel.¹⁷

¹ Zur Rolle der Versicherungswirtschaft während des Nationalsozialismus siehe Botur, Privatversicherung, 1995; Böhle, Volksfürsorge, 2000; Feldman, Private Insurers, 1998; Feldman, Unternehmensgeschichte, 1999; Feldman, Allianz, 2001; Stiefel, Lebensversicherungen, 2001; sowie, ansatzweise, Jung, Winterthur, 2000.

² Alle Angaben in diesem Kapitel beruhen, wo nicht anders vermerkt, auf der Studie Karlen/Chocomeli/D'haemer/Laube/Schmid, Versicherungsgesellschaften, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der UEK).

³ Archiv SVV, Dossier 52A, Eidgenössisches Versicherungsamt: Verteilungsplan der Kostenersatzteile pro 2. Halbjahr 1944 für die am direkten deutschen Geschäft beteiligten Gesellschaften, Bern, 26. Februar 1945; Archiv Schweizer Rück, Bericht an den Verwaltungsrat über das Geschäftsjahr 1943, 1. Juni 1944, S. 6f.

⁴ Archiv SVV, Schachtel 26, Dossier 122, Koenig an Reichsversicherungsrat (Vizepräsident Schmidt), 12. November 1940.

- ⁵ Archiv SVV, Dossier 52A, Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften: Eingabe an den Bundesrat vom 5. Dezember 1945; siehe auch BAR, E 6100 (A) 25, Bd. 2331; Archiv Rentenanstalt 234.1/I, Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften, Anhang 1 zum Exposé betreffend die Lage der schweizerischen Versicherungsgesellschaften in Deutschland, Winterthur, 2. April 1946, S. 1.
- ⁶ Koenig, Beitrag der Privatassekuranz, 1947.
- ⁷ Archiv Rentenanstalt, Handakten Verwaltungsausschuss 1943 I, Referat Koenig an der Sitzung vom 11. Februar 1943, S. 3f.
- ⁸ Archiv Schweizerische Bankiervereinigung, Protokoll der 58. Sitzung des Komitees Deutschland, 14. Februar 1945, S. 2.
- ⁹ Archiv Rentenanstalt, 234.71/1, Überlegungen zur Frage der Verwendung der Guthaben der Reichsbank in der Schweiz, Dr. Max Karrer, 24. März 1945.
- ¹⁰ Siehe dazu Kapitel 4.10.
- ¹¹ Archiv Schweizer Rück, Berichtssammlung Verwaltungsrat/Verwaltungsratsausschuss, Bd. III, Aktennotiz: «Der Anker: Wien, Besuch vom 16. und 17. März 1938 der Herren Generaldirektor Bebler und Doktor Froelich», 21. März 1938, S. 10.
- ¹² Archiv Helvetia-Patria (Helvetia Allgemeine), Protokoll Ausschuss Verwaltungsrat, 17. September 1941.
- ¹³ Siehe dazu insbesondere Archiv Basler (Leben), 05 000 069, Dossier 43, Exposé der Basler Leben (Gaugler): «Betrifft Judengesetzgebung in Deutschland» (Abschrift), 30. Juni 1945, Beilage zum Schreiben Basler Leben (Renfer) an Koenig, 30. Juni 1945.
- ¹⁴ Archiv Basler (Leben) 000 060, Dossier 28, Memorandum betr. «Die deutschen Fremdwährungsversicherungen», ohne Datum (ca. 1936), dem EVA überreicht (handschriftlich notiert), S. 7f.
- ¹⁵ BAR, E 2001 (D) 1, Bd. 226, Koenig an Rechtsbüro EPD, 10. April 1937.
- ¹⁶ Urteil des Supreme Court of New York in Sachen Anna Kleve und Kaethe Warisch gegen Basler Leben, 24. Dezember 1943.
- ¹⁷ Siehe dazu Kapitel 6.4.

4.8 Die Industrieunternehmen und ihre Tochtergesellschaften in Deutschland: Strategien und Geschäftsführung

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten die Begrenztheit des inländischen Markts, Schwierigkeiten bei der Rohstoffversorgung und der Rekrutierung von Arbeitskräften sowie Zollhindernisse eine Reihe schweizerischer Unternehmer dazu bewogen, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern.¹ Diese «industrielle Diaspora» entwickelte sich vor allem in den Nachbarländern Frankreich, Deutschland, Italien und Österreich-Ungarn sowie insbesondere in den Grenzregionen Elsass, Baden-Württemberg, Vorarlberg sowie in der Lombardei und im Piemont. Um die Jahrhundertwende erweiterte sie sich nach Grossbritannien, den Vereinigten Staaten, Russland, den skandinavischen Ländern, der Türkei, Argentinien und Japan. Dieses Kapitel befasst sich in erster Linie mit den in Deutschland angesiedelten Tochtergesellschaften im Wissen, dass mehrere Mutterhäuser zugleich in anderen Regionen der Welt und namentlich auch bei den Alliierten tätig waren. Die Georg Fischer AG siedelte sich in Singen (Baden) an, nur wenige Kilometer von ihrem Hauptsitz in Schaffhausen entfernt. Sie betrieb jedoch auch eine Tochtergesellschaft in Bedford (Grossbritannien). Die Hoffmann-La Roche war in Berlin, aber auch in Welwyn (Grossbritannien) und Nutley (New Jersey) tätig. Nestlé unterhielt ebenfalls in Berlin eine Tochtergesellschaft, aber auch in Stanford (New York) die Firma Unilac. Da eine Statistik fehlt, ist die Anzahl schweizerischer Tochtergesellschaften in Deutschland nicht bekannt. Diese waren in Handel und Industrie aktiv, und ihre Grösse konnte variieren, angefangen vom relativ kleinen Konstanzer «Insel-Hotel» mit einigen wenigen Mitarbeitern bis zur Brown Boveri (BBC) Mannheim mit über 15 000 Arbeitern und Angestellten. Es überrascht nicht, dass die grosse Mehrheit dieser Tochtergesellschaften in den grenznahen Regionen von Baden und Württemberg angesiedelt waren.²

Die schweizerischen Tochtergesellschaften in der Wirtschaft des «Dritten Reichs»

Die Muttergesellschaften in der Schweiz unterhielten recht unterschiedliche Beziehungen zu ihren Tochtergesellschaften, wie auch die Führung der letzteren stark variierte. Dabei waren diese im nationalsozialistischen Deutschland sowie in den später von diesem besetzten oder kontrollierten Ländern denselben rechtlichen und reglementarischen Vorschriften unterstellt. Diese Gleichbehandlung war durch den im Jahre 1926 zwischen Deutschland und der Schweiz abgeschlossenen Handelsvertrag festgelegt worden.

Die nationalsozialistische Wirtschaft gründete noch immer auf dem Prinzip privat geführter Unternehmungen und unterschied sich darin von der verstaatlichten Sowjetwirtschaft. Die Wirtschaftskreise der Schweiz und des Westens

im allgemeinen liessen sich davon täuschen und bemerkten in den dreissiger Jahren vorerst nicht, dass sich hinter der NS-Wirtschaftspolitik ein Totalitarismus verbarg – denn tatsächlich wurde die deutsche Wirtschaft unter Hitler zunehmend der Planung durch Staat und Partei unterstellt. Diese wurde ab 1933 überstürzt organisiert und jeweils den aktuellen Bedürfnissen der Nationalsozialisten angepasst. Damit einher gingen bisweilen zur gegenseitigen Lähmung führende Zuständigkeitskonflikte innerhalb der polykratisch funktionierenden NS-Behördenapparate. Diese wenig stabile Struktur verfolgte zwei eng miteinander verbundene Ziele. Zum einen wollte man grösstmögliche wirtschaftliche Autarkie für Deutschland erreichen; dazu sollte das nationalsozialistische Programm der «Lebensraumerweiterung» dienen, das heisst eine territoriale Ausdehnung nach Osten. Ab 1939 erfolgte eine Ausbeutung, ja eine effektive Plünderung der besetzten Länder: Polen und später die Ukraine sollten die deutsche Bevölkerung ernähren, indem in den um ihre Ressourcen gebrachten Ländern bewusst eine Hungersnot in Kauf genommen und die Unterwerfung oder Ausrottung der Bevölkerung einkalkuliert wurde. Zum anderen wurde ein Krieg geplant und später durchgeführt. Die gesamte Wirtschaft hatte sich daran zu beteiligen: direkt, indem sie die notwendigen Güter herstellte, oder indirekt, indem sie die Grundbedürfnisse der Bevölkerung befriedigte, um diese dazu zu bewegen, die Kriegsanstrengungen zu unterstützen und Opfer auf sich zu nehmen. Hitler und seine Umgebung hatten mit einem kurzen Krieg und raschen Sieg gerechnet; für einen langen Abnutzungskrieg war Deutschland schlecht gerüstet. Die ersten Rückschläge (1941/42) zwangen Deutschland zu einer leistungsfähigeren Organisation. Damit wurde das Ministerium Speer (1942–1945) betraut, welches erweiterte Befugnisse erhielt. In diesem totalen Krieg wurde die für die Armee bestimmte Produktion gegenüber derjenigen des zivilen Verbrauchs bevorzugt. Auch Schweizer Tochtergesellschaften wurden zur Umstellung veranlasst: Schiesser produzierte anstelle von Unterwäsche Patronen, und 1942 trat Nestlé eine ihrer Schokolade- und Biskuitfabriken (Hattersheim) samt Belegschaft einem Rüstungsunternehmen ab. Die andere, in Berlin angesiedelte Fabrik stellte weiterhin die traditionellen Produkte her, jedoch lediglich für die Armee. Die Rüstungs-, Metall- und Elektrotechnikindustrie, die synthetischen Produkte (als Ersatz für die Einfuhr von Erdöl, Kautschuk und Textilfasern) sowie bestimmte chemische und pharmazeutische Produkte sowie Lebensmittel, die für das Heer oder die Kriegsflotte nützlich waren, erfuhren eine Privilegierung als kriegswichtige Sektoren. Diese Industrien erhielten Bestellungen des Staats und der Armee; Rohstoff-, Energie- und Personalkontingente (Zwangsarbeiter) sowie nötigenfalls entsprechend eingerichtete und geschützte Standorte für Fabriken wurden ihnen zugeteilt. Vom Staat oder von der Partei kontrollierte

berufsübergreifende sogenannte Ausschüsse und Ringe verteilten unter Albert Speer diese Produktionsmittel. Die anderen Branchen mussten sich durchschlagen, wie es eben ging – entweder indem sie die Behörden dank neuen Erzeugnissen (beispielsweise Nescafé, Schmerzmittel oder Vitaminprodukte) von ihrer Nützlichkeit für die Kriegsanstrengungen überzeugen konnten oder indem sie sich auf die Rüstungsproduktion verlegten. Viele Fabriken mussten mangels Aufträgen, Rohstoffen und Personal den Betrieb einstellen; andere schlossen die Tore, weil staatliche Zwänge, Preiskontrollen und Steuererhebungen ihre Rentabilität stark senkten. Im Falle der «Kriegswichtigkeit» war die Einstellung der Produktion hingegen beträchtlich erschwert. Als der Heerbrugger Optikgerätehersteller Wild (von Zeiss in Jena gegründet) seine Werkstätte im Vorarlberger Lustenau kurz nach dem «Anschluss» schliessen wollte, drohten ihm die NS-Behörden mit schärfsten Sanktionen und untersagten ihm formell jede Einstellung oder Einschränkung seiner Tätigkeit. Wild konnte seinen Betrieb wenig später veräussern.

Scheinbar sassen also nicht alle Unternehmen im selben Boot, jedoch mussten sie sich alle – deutsche Gesellschaften wie Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen – peinlich genau an die äusserst bürokratischen Vorschriften des Regimes halten. Andernfalls drohte ihnen der Untergang oder die Konfiskation. Dennoch eröffneten sich Handlungsspielräume, wenn man sie erkennen und mit Geschick ausnutzen konnte. Neben den bestehenden Ministerien und Dienststellen wurde im Oktober 1936 die Vierjahresplanbehörde unter Federführung Hermann Görings geschaffen, der bereits damals Oberbefehlshaber der Luftwaffe war. Diese aus Parteifunktionären, Militärs und Industriellen zusammengesetzte Behörde war prinzipiell zuständig für die Beschaffung und Verteilung von Ressourcen, die Bewilligung von Personal, die Devisenbewirtschaftung und die Preiskontrolle. Sie besass umfangreiche Befugnisse, geriet indes mit den bereits bestehenden zivilen und militärischen Verwaltungsapparaten durch interne Rivalitäten oder unklare Abläufe in Konflikte. Durch dieses Labyrinth konnte man sich, wenn auch nicht leicht, hindurchmogeln und sich so Vorteile verschaffen: Bestellungen einholen, sich die öffentliche Nützlichkeit bestätigen lassen sowie Ressourcen und Personal rekrutieren. Gewisse Geschäftsleiter schweizerischer Tochtergesellschaften (Chemieunternehmen, Nestlé) wussten diese Situation zu ihrem Vorteil zu nutzen, ohne sich allzu stark ins schiefe Licht zu bringen; andere hingegen, wie beispielsweise Maggi, zeigten trotz ihrer Bemühungen und ihrer Loyalitätsbekundungen gegenüber den Behörden weniger Geschick.

Ein spezieller Spielraum – eng, aber profitabel – öffnete sich den im süddeutschen Baden angesiedelten Tochtergesellschaften. Der badische Ministerpräsident, Walter Köhler, war auch für Wirtschaft und Finanzen verantwortlich.

Obwohl er Parteimitglied war, gehörte er im Gegensatz zum regionalen Gauleiter Robert Wagner nicht zum Kreis der fanatischen Nationalsozialisten. Als hervorragender Manager war Köhler in den Ministerien Berlins wohlangesehen; 1937 wurde er sogar als möglicher Nachfolger von Hjalmar Schacht gehandelt. Er verfolgte in Karlsruhe eine Politik, die weniger auf die Zielsetzungen Görings als auf die wirtschaftliche Entwicklung seines verhältnismässig armen Lands ausgerichtet war, das wegen seiner Entfernung zu Berlin und seiner Nähe zu Frankreich benachteiligt war. Köhler unternahm alles, um die zahlreichen in seiner Region, am Rhein und an der Grenze angesiedelten Schweizer Unternehmen zu begünstigen, und schenkte deren Bedürfnissen oft aufmerksames Gehör. Im März 1945 widersetzte er sich dem «Nero-Befehl», der die Zerstörung sämtlicher Industrieanlagen anordnete.³

Im autoritären Plansystem der NS-Wirtschaft bestanden so für Schweizer Unternehmen, die verbleiben und den bestmöglichen Nutzen erzielen wollten, gewisse Möglichkeiten, sich den Zwängen zu entziehen und – trotz ihrer «ausländischen» Identität in einem hochgradig nationalistischen und ideologisierten Land – einen Spielraum für die zu verfolgenden Strategien zu behalten. Es hing alles von diversen Faktoren ab, wovon einige objektiv waren wie die Rechtsform der Unternehmung, Kapitalstruktur, Standort, Grösse oder Produktionstypen und andere eher subjektiv: die Zusammensetzung der Leitung von Tochter- und Muttergesellschaft, die Qualität und Häufigkeit ihrer Beziehungen, die von der Schweizer Zentrale den deutschen Angelegenheiten im Vergleich zu anderen Weltregionen beigemessene Bedeutung oder der Wettbewerb zwischen schweizerischen Tochtergesellschaften und deutschen Unternehmen. Die Farbenhersteller konnten sich so der Wertschätzung des «Reichsbeauftragten für Chemie» erfreuen, weil sie in seinen Augen ein Gegengewicht zum mächtigen Grosskonzern IG Farben bildeten.

Die zwischen 1933 und 1945 in Deutschland tätigen schweizerischen Unternehmen waren ausnahmslos schon lange dort ansässig. Die chronische Instabilität Deutschlands seit 1918 und die weltweite Krise waren kontinuierlichen Investitionen abträglich gewesen. Ausser sehr kleinen, rein lokal tätigen Unternehmen wäre wohl niemand auf die Idee gekommen, sich nach der Machtergreifung Hitlers in Deutschland niederzulassen und sich den obenerwähnten Zwängen auszusetzen sowie sich vom Fiskus bedrängen zu lassen. Trotzdem verblieben die bereits ansässigen Unternehmen. Es gibt nur wenige Ausnahmen wie die bereits erwähnte Wild Heerbrugg, die ihren Betrieb wegen ungenügender Rentabilität stilllegte. Bedeutsamer ist das recht umfangreiche Unternehmen der Gebrüder Sulzer in Winterthur: Hier verbanden sich politische und persönliche Erwägungen mit wirtschaftlichen Interessen. Bis zum Krieg exportierte diese Gesellschaft den Grossteil ihrer Maschinen und Dieselmotoren, auf

denen ihr Erfolg gründete – das Patent ging auf das Jahr 1893 zurück –, in die angelsächsischen Länder, nach Frankreich, Südafrika und Ägypten, während nur knapp 3% nach Italien und Deutschland geliefert wurden. Dennoch unterhielt Sulzer zwei Tochtergesellschaften in Deutschland, eine in Stuttgart (Heizungen), die andere in Ludwigshafen (Dieselmotoren); das Unternehmen beschloss bereits bei Ausbruch der Feindseligkeiten im Jahre 1939, sich von diesen zu trennen.

Die in Deutschland verbliebenen Unternehmen hatten Investitionen getätigt, welche nun eine Rentabilität zeigen sollten. Sie hatten einen Markt erobert und eine Kundschaft überzeugt. Sie hatten Mitarbeiter angestellt und manchmal auch ausgebildet. Deshalb hatten sie allen Grund, ihren Betrieb in Deutschland aufrechtzuerhalten. Keine der von uns untersuchten Muttergesellschaften liess sich durch ideologische Beweggründe oder durch eine mehr als formelle Zustimmung zum Hitler-Regime leiten. Zweifelsohne waren einige Unternehmen mit Deutschland, seiner Bevölkerung und seiner Kultur eng verbunden und vermochten deshalb die wirklichen Absichten des Regimes und seine Gefahr für die zivilisierte Welt anfänglich nicht zu erkennen. Mehrere, wenn auch nicht alle Unternehmen in einem starken und disziplinierten Deutschland ein Bollwerk gegen den Bolschewismus sahen, der als grösste Bedrohung erachtet wurde.

Einige schweizerische Unternehmungen übernahmen die nationalsozialistischen Massnahmen gegen die Juden bereitwillig oder nahmen diese mitunter sogar vorweg. Ab 1933/34 bemühte sich das Mitglied des Verwaltungsrats der J.R. Geigy AG, Carl Koechlin, die deutschen Behörden zu überzeugen, dass Kapital und Direktion seines Unternehmens rein «arischen» Charakters seien. Andere taten es ihm gleich, entweder spontan oder auf Anfrage. Jüdische Mitarbeiter wurden nach und nach entlassen, wobei Führungskräfte zuerst betroffen waren. Mit diesen Säuberungsaktionen ging der Verlust kompetenter Mitarbeiter und die Zerstörung persönlicher Beziehungen einher. Die Sandoz hatte Richard Willstätter, einen Juden, der 1915 den Nobelpreis erhalten hatte, zum Präsidenten des Aufsichtsrats ihrer 1926 gegründeten Tochtergesellschaft in Nürnberg berufen. Der Basler Chef von Sandoz, Arthur Stoll – ein ehemaliger Schüler Willstätters –, erachtete es bereits im April 1933 für angemessen, diesen zum Rücktritt von seiner Stellung zu ersuchen. Die freundschaftliche Beziehung zwischen den beiden Chemikern litt darunter, bis Stoll im März 1939 die Ausreise Willstätters in die Schweiz erleichterte. Indes gab es auch Unternehmungen, die sich so stark und lang gegen die antisemitischen Massnahmen wehrten, wie sie nur konnten. Hoffmann-La Roche vermochte seine jüdischen Führungskräfte in Deutschland bis 1938 zu halten, wenn auch nicht immer in der angestammten Funktion, und bemühte sich, für einige von ihnen eine Beschäftigung ausserhalb Deutschlands zu finden.

Die NS-Behörden zeigten sich unnachgiebig gegenüber Firmen, die sie verdächtigten, nicht rein «arisch» zu sein. Diese Erfahrung musste die Danzas Ende 1941 machen, als ihr von Konkurrenten vorgeworfen wurde, sie befände sich «in jüdisch-freimaurerischen Händen» und stünde im Dienst des britischen Nachrichtendienstes. Im selben Zusammenhang stand die «Arisierung» einiger jüdischer Unternehmungen, insbesondere in Österreich nach dem Anschluss. Bally, Nestlé und Geigy nahmen daran teil, während Roche die ihr gemachten Vorschläge zurückwies.⁴

Der Grossteil der Geschäftsleiter der schweizerischen Tochtergesellschaften waren deutsche Staatsbürger und machten aus ihrer deutschnationalen Gesinnung kein Hehl. Bis zum Kriegsausbruch und auch noch zu Beginn des Kriegs befürworteten sie den Nationalsozialismus in der Öffentlichkeit, namentlich gegenüber ihrem Personal, und machten sich seine Symbole und Rituale zu eigen; nur wenige waren jedoch aktive Parteimitglieder, was im übrigen auch keine Voraussetzung für die Leitung eines Unternehmens darstellte. Sogar die Mitglieder des Aufsichtsrats, der diese Tochtergesellschaften satzungsgemäss leitete, wurden mehr aufgrund ihrer Kompetenz oder ihrer guten Beziehungen mit Verantwortlichen des Regimes als aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit ausgewählt; bei der BBC Mannheim beispielsweise gehörten lediglich drei der neun Aufsichtsratsmitglieder der Partei an. Mit dem Krieg und den wachsenden Schwierigkeiten verflachte das ideologische Engagement, nachdem man erkannt hatte, dass die NS-Führung vor allem eine gute Leistung erwartete. Dies legt nahe, dass die vorherige Haltung in erster Linie opportunistisch bedingt war: Es ging darum, sich gegen die Konkurrenz zu behaupten und sich das Wohlwollen der Behörden zu sichern, um öffentliche Aufträge und die nötigen Ressourcen zu erhalten. Zwei der bedeutendsten Unternehmen verfolgten diese Taktik bis zur letzten Konsequenz, denn sie übertrugen die Leitung ihrer Tochtergesellschaften einer Person, deren Fachkenntnisse zwar ausser Zweifel stand, die jedoch im Milieu der NSDAP gut eingeführt war: Lonza ernannte 1936 den Juristen Alfred Müller zum Handelsdirektor, «um eine Person zu haben, die den Verkehr mit den neuen nach 1933 eingesetzten Behörden erleichtert».⁵ Ein ähnliches Profil hatte Achim Tobler, der ab 1938 das Aluminiumwerk von Rheinfelden (AIAG) leitete. Die Maggi brauchte die Leiter ihrer Fabrik in Singen nicht zu ersetzen, da sie von Anfang an überzeugte Anhänger des neuen Regimes waren und dies ostentativ zeigten. Die anderen Unternehmen gingen eher auf Distanz, wie zum Beispiel die Verantwortlichen der BBC Mannheim. Das Unternehmen hatte eine beträchtliche Grösse, betrieb mehrere Produktionsstätten, die ebenfalls weitere Tochtergesellschaften besaßen. Seine Spezialisierung auf elektrotechnische Apparate, Transformatoren, Motoren und Turbinen war für die Kriegsanstrengungen und insbesondere für die

Kriegsflotte (U-Boote) von eminenter Bedeutung. BBC Mannheim entzog sich beinahe jeglicher Kontrolle des Badener Mutterhauses. Ihr Generaldirektor, Ingenieur Karl Schnetzler, und seine rechte Hand, der Jurist Hans-Leonhard Hammerbacher, Finanzchef und starker Mann des Unternehmens, übten sich nach aussen in Parteigehorsam, traten der NSDAP jedoch nicht bei und waren bestrebt, ihre Firma ausserhalb jedes politischen und ideologischen Einflussbereichs zu halten. Beide waren mit Frauen jüdischer Herkunft verheiratet, was vermutlich ihre Zurückhaltung erklärt. Von deutschnationaler Überzeugung und gewiefte Geschäftsleute, zeigten sie – auch gegen den Rat der Konzernleitung in Baden – keinerlei Skrupel bei der Ausrichtung des Unternehmens auf die Unterstützung der Kriegsanstrengungen. Erst gegen Ende des Kriegs, als die Werkstätten Bombenschäden erlitten, zeigten sie gewisse Bedenken. Hammerbacher pflegte gar punktuelle Kontakte zu Vertretern des Widerstands gegen Hitler wie zu Elisabeth von Thadden, die nach dem Attentat vom 20. Juli 1944 verhaftet und hingerichtet wurde.

Die schweizerische Geschäftstätigkeit in Deutschland war somit rein wirtschaftlich geprägt. Gegenüber dem NS-Regime nahm man eine Haltung ein, die in der Geschichte der französischen Besatzung als Entgegenkommen (*accommodation*)⁶ oder Zwangsanpassung (*adaptation contrainte*)⁷ bezeichnet wurde. Entgegenkommen und Anpassung wurden jedoch nicht von allen Unternehmen auf gleiche Art und Weise praktiziert. In einem Vorwort – der Inhalt entsprach der Persönlichkeit des Verfassers –, das 1942 im Jubiläumsband der AIAG erschien, erklärte der Aufsichtsratspräsident, Max Huber, der gleichzeitig Vorsitzender des IKRK war, dass es «selbstverständlich [sei], dass das Unternehmen seine volkswirtschaftliche Aufgabe in jedem Lande, dessen Staat ihm Aufnahme und dessen Recht ihm Schutz gewährt, in unbedingter Loyalität und mit dem Willen zu verständnisvoller Einordnung erfülle».⁸ In normalen Zeiten mag eine derartige Bezeugung banal klingen; im Kontext der Zeit, in der sie gemacht wurde, hinterlässt sie allerdings einen schalen Beigeschmack. Seine allgemeine und zeitlose Tragweite passt nicht zur realen Situation, deren Zwiespältigkeit sie unfreiwillig unterstreicht.

Geschäftsstrategien

Über der Vielfalt struktureller Bedingungen, sich ändernder Umstände und gewählter Strategien sind drei offenkundige Anliegen der Unternehmen auszumachen. Kurzfristig ging es um einen bestmöglichen Umsatz und grösstmögliche Gewinne, und dies trotz einer beständigen, jedoch widersprüchlichen Sachlage: Auf der einen Seite stand das Regime mit seinen Anweisungen zur Maximierung der kriegswichtigen Fertigung (und diese war auf irgendeine Art und Weise fast immer kriegswichtig oder wurde es im Laufe der Ereignisse),

während auf der anderen Seite eine wachsende Verknappung der materiellen und personellen Mittel stand, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlich gewesen wären. Diese Situation erzeugte einen potentiellen – und manchmal tatsächlichen – Konflikt zwischen der deutschen Geschäftsleitung und dem schweizerischen Mutterhaus, der Eigentümerin des Unternehmens. Vor dem Krieg sowie in dessen zweiter Hälfte war die Muttergesellschaft einem zu starken Engagement in Deutschland nicht sehr günstig gesinnt, da man nicht wusste, was nach Friedensschluss geschehen würde. Die Aluminium Industrie AG (AIAG) und die Lonza, die Kalziumkarbid (Düngemittel) und verschiedene synthetische Produkte wie Schleif- und Klebemittel oder Acetylen herstellten, wurden von den deutschen Behörden von Anfang an als unbedingt notwendig angesehen. Diese Firmen reihten sich in die Kartellsysteme ein, die ihnen zwar Schutz boten, jedoch wenig Freiheit liessen. Sie wurden dazu gedrängt, die Produktion zu erhöhen. Ihre Zentralen in der Schweiz hatten sich dem zu fügen, wenn im allgemeinen auch ohne Begeisterung und unter der Bedingung, keine Schweizer Franken investieren zu müssen; nur die in Deutschland blockierten Mark konnten vernünftigerweise für eine Unternehmensexpansion in Deutschland verwendet werden. In der Schweiz fürchtete man sich vor einer Überinvestition, die sich nach der Rückkehr des Friedens als überflüssig und nachteilig herausstellen würde. Darüber hinaus konnte dieses Engagement ab 1942/43 die Chancen der Unternehmen in den Märkten der alliierten Länder oder in den voraussichtlich bald befreiten Staaten gefährden (Schwarze Listen). Nur Unternehmungen wie Maggi oder Schiesser (Textilien), die ausserhalb der Schweiz allein auf den deutschen Markt gesetzt hatten, waren gezwungen, vorbehaltlos an diesem festzuhalten. Hinzu kamen die Schwierigkeiten der Überweisung von Forderungen an die Muttergesellschaft in der Schweiz, der Ausschüttung von Dividenden an die (mehrheitlich schweizerischen) Aktionäre, der Patentrechte und der Regiespesen. Der deutsche Fiskus behielt einen hohen Anteil zurück: durchschnittlich einen Drittel, wobei unterschiedliche Sätze zur Anwendung kamen, und zwar je nach der rechtlichen Struktur der Tochtergesellschaften und ihres Gesellschaftskapitals, das oftmals erhöht wurde, um eine bessere Dividende sicherzustellen. Was übrigblieb, unterstand den Devisentransferbeschränkungen und den Restriktionen des gebundenen Zahlungsverkehrs (Clearing). Nach sämtlichen Abzügen war das in der Schweiz eingehende Geld sicher nicht vernachlässigbar, erreichte jedoch den Betrag nicht, den der freie Kapitalmarkt abgeworfen hätte. Aus finanzieller Sicht war die Motivation schweizerischer Unternehmen zur Entwicklung ihrer Tochtergesellschaften in Deutschland begrenzt, mit Ausnahme von Unternehmen wie beispielsweise Maggi, die von ihnen abhingen. Das zweite strategische Anliegen der Unternehmungen war mittel- oder lang-

fristiger Natur: Erhalt oder Erwerb von Marktanteilen für die Zukunft. Bis 1940 war man präsent durch Tochtergesellschaften oder Beteiligungen und übernahm oftmals örtliche Firmen in möglichst vielen Märkten, wie in denen der Nachbarländer Frankreich, Deutschland und Italien. Jene Unternehmen, die dazu in der Lage waren, investierten auch anderswo auf der Welt, vorab in den Vereinigten Staaten, die in den Zwischenkriegsjahren zur grössten Wirtschaftsmacht wurden, den meisten schweizerischen Unternehmern jedoch noch unvertraut waren. Nestlé und Hoffmann-La Roche liessen sich in den USA dauerhaft nieder. Nestlé verlegte kurz vor Kriegsausbruch 1939 die Zentraldirektion dorthin; im Frühjahr 1940 nahm der Generaldirektor der Roche, Emil Barrell – der den Basler Sitz bereits nach Lausanne verlegt hatte –, seinen Wohnsitz in den Vereinigten Staaten. Damit stellte er die Zukunft der Gesellschaft sicher; jedoch folgte er auch familiären Beweggründen: seine Gattin war jüdischer Herkunft. Während des Kriegs erwirtschaftete Nestlé unter dem Namen Unilac mehr als drei Viertel ihres Umsatzes ausserhalb des deutschen Einflussbereichs. Aber auch die europäische Geschäftstätigkeit, die von Vevey aus geleitet wurde, dauerte an. Rechtlich waren die beiden Unternehmen indes getrennt; diese Trennung wurde von der Nestlé bereits 1936 durch die Schaffung einer Holdinggesellschaft vorbereitet. Die Zurückhaltung von Lonza und AIAG hinsichtlich übermässiger Investitionen wurde schon angedeutet – dasselbe geschah auch bei der BBC: Die Zentrale in Baden intervenierte, aber die Tochtergesellschaft in Mannheim ignorierte dies. Nach dem Blitzkrieg von 1940 schien solche Vorsicht vielen nicht mehr angemessen: War es nicht so, dass die Siege der Wehrmacht ganz Kontinentaleuropa eine neue Wirtschaftsordnung bescheren würden? War es nicht wichtig, sich darin einen rentablen Ort zu sichern? Deshalb überliessen die schweizerischen Unternehmen ihren deutschen Tochtergesellschaften mehr oder weniger bereitwillig die Aufgabe, ihre Tätigkeit in den annektierten (Österreich, Böhmen-Mähren, Elsass) oder besetzten Ländern auf den deutschen Markt abzustimmen und dessen Erfordernissen nachzukommen. Dies führte dazu, dass die BBC Baden dort eigene Marktanteile an die Mannheimer Tochter verlor. Eine Expansion in Deutschland versprach überdies die Möglichkeit, in den neuen Territorien ebenfalls Produktionseinheiten aufzubauen, die von ortsansässigem Personal und lokalen Mitteln profitieren konnten. So gründete Nestlé 1940 eine Gesellschaft in Prag, von deren Kapital sich 93% im Besitz der Tochter Deutsche Aktiengesellschaft Nestlé (DAN) befanden, und baute eine Fabrik im «Protektorat»: Wenn sich die Gelegenheit zur Expansion bot und das Geld vor Ort verfügbar war, nahm man diese auch wahr.

Indes wurden die Karten bald einmal neu verteilt. Der Angriff auf die UdSSR im Juni und der Kriegseintritt der Vereinigten Staaten im Dezember 1941 lies-

sen auf einen Krieg schliessen, der länger dauern würde als erwartet und dessen Ausgang zuungunsten der Achsenmächte sich Anfang 1943 abzeichnete. Die schweizerischen Unternehmen sahen sich vor ein Dilemma gestellt. Mit Ausnahme von Sulzer schienen sie den Rückzug aus Deutschland nicht ins Auge gefasst zu haben, weil sie dadurch aller Anlagen verlustig gegangen wären. Die neuen Umstände setzten den Expansionsprojekten dennoch ein Ende. Die Produktionsanlagen waren gefährdet, entweder durch die alliierte Rückeroberung der Territorien, auf denen sie sich befanden, oder durch Bombenangriffe. Die BBC Mannheim wurde als eine der wenigen schweizerischen Fabriken bombardiert. Der Grossteil ihrer Produktionsstätten war aber im süddeutschen Baden angesiedelt und befand sich somit ausserhalb der grossen städtischen Agglomerationen und Industriekomplexe, weshalb sie von den alliierten Luftstreitkräften verschont blieben. Massenweise Bestellungen für die Kriegswirtschaft gingen ein; die Nachfrage übertraf die Angebotskapazität, und die Konkurrenz spielte keine Rolle mehr. Solange den Wünschen des Staates entsprochen wurde, benahm sich dieser auch weniger inquisitorisch. Speer, der nun für die Kriegsanstrengungen verantwortlich zeichnete, reorganisierte die Planung, schenkte jedoch den Unternehmungen mehr Vertrauen und mehr Autonomie. Die Gewinne stiegen. Andererseits sahen die Muttergesellschaften in der Schweiz das Risiko voraus, den Alliierten zu missfallen und auf die Schwarzen Listen gesetzt zu werden, was bedeutet hätte, dass ihnen sämtliche Tätigkeiten in den alliierten Ländern untersagt worden wären. Wie das Beispiel von Sulzer AG zeigt, waren die aus der Schweiz exportierenden Unternehmen paradoxerweise stärker von den Schwarzen Listen der Briten betroffen als jene, die in Deutschland produzierten. Die Muttergesellschaften schützten sich, indem sie vorgaben, die Tochtergesellschaften seien für ihr eigenes Verhalten verantwortlich, die Kommunikation sei erschwert, sie besässen nicht genügend Informationen, kurz: es sei praktisch unmöglich, die Tochtergesellschaften kontinuierlich zu kontrollieren – was in der Mehrzahl der Fälle nicht zutraf. Tatsächlich spielten die Unternehmen mehr oder weniger geschickt auf Zeit. Sie beabsichtigten, in der Nachkriegswirtschaft beim Wiederaufbau der verwüsteten und ausgehungerten Länder Europas eine Rolle zu spielen, was ihnen weitgehend gelang.

Ein drittes Anliegen, welches die Unternehmen herausforderte, war ihre Stellung gegenüber der Konkurrenz. Davon waren indes nicht alle Unternehmen im selben Ausmass betroffen. Gesellschaften wie AIAG oder Lonza, deren Produktion besonders unverzichtbar war, waren in Kartellen organisiert und damit den Auswirkungen des Wettbewerbs entzogen. Nestlé und die Pharmaunternehmen boten Spezialitäten an, die konkurrenzlos waren. Die Basler Farbenhersteller sahen sich der IG Farben gegenüber, wussten jedoch aus dem Miss-

trauen Nutzen zu ziehen, das diesem mächtigen Konzern aus Staat und Partei entgegenschlug. Die BBC Mannheim kam nicht in den Genuss solcher Vorteile. Trotz ihres industriellen Gewichts verblieb sie im Schatten von Siemens und AEG, die nicht nur im elektrotechnischen Sektor überlegene Markanteile hielten – die BBC hielt 1939 lediglich 19% –, sondern auch in den vom Staat zur Aufteilung der Märkte und Ressourcen eingesetzten Körperschaften den Grossteil der Schlüsselstellen besetzten (die BBC erhielt nur gerade 5 von 244 Stellen). Unter allen von uns untersuchten Unternehmungen litt die 1934 in Alimentana AG umgetaufte, in Kemptthal beheimatete Maggi am meisten. Ihre seit 1897 in Singen ansässige Tochtergesellschaft, die eine Verkaufsstelle und einen Verwaltungssitz in Berlin unterhielt, sah sich einer nahezu gleich starken Konkurrenz ausgesetzt: der Knorr in Heilbronn, der Liebig & Co. in Köln oder der Gräbener in Karlsruhe. Diese Unternehmen fochten seit Ende des 19. Jahrhunderts einen erbitterten Kampf um die Fabrikationsgeheimnisse aus. Die Krise der dreissiger Jahre hatte die Nahrungsmittelindustrie empfindlich getroffen und die feindselige Konkurrenz noch verstärkt. Die Maggi Singen musste sich Vorwürfe als ausländische Unternehmung gefallen lassen und war ständig Opfer von Verleumdungskampagnen und Boykottaufrufen wie übrigens auch das Pharmaunternehmen Hoffmann-La Roche. Die Machtübernahme durch die NS-Bewegung mit ihrem extrem nationalistischen Programm änderte an dieser Haltung nichts, versprach jedoch zumindest einen wirtschaftlichen Aufschwung. So erwies die Maggi Singen im Gegensatz zur Roche dem neuen Regime enthusiastische, sogar servile Beifallsbezeugungen und liess keine Gelegenheit aus, ihr deutsches und obendrein «arisches Wesen» zu unterstreichen. Die Firma richtete sich vorbehaltlos an der neuen Ideologie aus, und zwar mit sämtlichen Konsequenzen wie Disziplin, interner Propaganda, Ausschluss von Juden aus der Belegschaft, Parteimitgliedschaft der Führungskräfte usw. Das Unternehmen wurde dafür mit günstigen Produktionsbedingungen – 1939 Gesellschaftssitz in Berlin und 1940 Fabrik in Singen – sowie mit dem Titel «Nationalsozialistischer Musterbetrieb» belohnt, den sie 1940 mit dem ebenfalls schweizerischen Unternehmen Schiesser teilte. Es war also weniger die ideologische Überzeugung, sondern vielmehr die Sorge um ihren Weiterbestand, die diese Tochtergesellschaften in die Arme des Nationalsozialismus getrieben hatten. Die Muttergesellschaft der Maggi in Kemptthal hing stark vom Erfolg ihrer deutschen Niederlassung ab und hatte diese Politik deshalb nolens volens zu unterstützen.

Mittel und Personen

Die Modalitäten der Umsetzung dieser Strategien hingen von vielen Faktoren ab. Die juristische Struktur der Unternehmen, das heisst das Ausmass der for-

mellen Autonomie der Tochtergesellschaften, scheint dabei keine ausschlaggebende Rolle gespielt zu haben. Der Grossteil der Firmen war als Aktiengesellschaft oder als Gesellschaft mit beschränkter Haftung konstituiert, wobei sich das Kapital ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Mutterhauses befand. Einige dieser Unternehmen wie zum Beispiel die BBC Mannheim betrieben ihrerseits Tochtergesellschaften. In einigen Fällen hielt das schweizerische Unternehmen mehrere juristisch voneinander abgegrenzte Tochtergesellschaften. Dies war der Fall bei Nestlé mit der DAN (Milchprodukte, danach auch Nescafé) und der 1928/29 durch finanzielle Beteiligung erworbenen Sarotti AG (Schokolade und Biskuits). Dasselbe gilt für die AIAG (Aluminium), in deren Eigentum sich das Kapital mehrerer Gesellschaften befand, die im Herbst 1939 umgruppiert wurden zur «Aluminium-Industrie-Gemeinschaft» (ALIG), einer Art Konsortium, das seinen Sitz in Konstanz hatte und unter der Leitung von Hans-Constantin Paulssen stand, der bereits Direktor der Haupttochtergesellschaft Aluminium-Werk Singen war. Dieser sonderbare Zusammenschluss schränkte die Kontrolle des deutschen Geschäfts durch die AIAG stark ein; dafür erschien diese gegenüber den Alliierten nicht als für ihr deutsches Geschäft verantwortliches Unternehmen und konnte deshalb darauf hoffen, den Schwarzen Listen oder einer Zwangsverwaltung zu entkommen. Darüber hinaus erstellte die ALIG eine gemeinsame Erfolgsrechnung mit sämtlichen angeschlossenen Unternehmen und erhielt dadurch mehr Möglichkeiten zur Devisenüberweisung an die AIAG. Umgekehrt hatten sich in der Schweiz drei grosse Chemieunternehmen – Ciba, Sandoz und Geigy – zu einer Interessengemeinschaft namens «Basler IG» (1918–1951) zusammengeschlossen, die wie ein Kartell funktionierte und auf dem Weltmarkt als Hebel eingesetzt werden konnte. Eine andere formelle Struktur hatte die von Geigy in Grenzach betriebene Fabrik, die keine Tochtergesellschaft, sondern unmittelbar dem Basler Unternehmen unterstellt war. Die Fabrik auf deutschem Boden lag nur wenige hundert Meter vom Mutterhaus entfernt, und doch verlief dazwischen die Grenze, die während jener Zeit immer häufiger geschlossen wurde. Die Herstellung und die Vermarktung der Produkte unterstand der deutschen Gesetzgebung sowie den wirtschaftlichen Erfordernissen des Regimes. Dasselbe galt für das Werk von Georg Fischer in Singen. Geigys Nachbarin in Grenzach, eine Fabrik von Hoffmann-La Roche, war eine Aktiengesellschaft.

Diese verschiedenartigen rechtlichen Strukturen beeinflussten den Geschäftsbetrieb allerdings weniger als die Realität der Beziehungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft, deren Geschäftsleiter beidseits der Grenze Informationen, Anweisungen und Empfehlungen austauschten. Viele schweizerische Unternehmen wollten ihre Passivität oder sogar Gefälligkeit gegenüber der Beteiligung ihrer Firmen an den deutschen Kriegsanstrengungen im nachhin-

ein mit dürftigen Informationen rechtfertigen, die sie erhalten hätten. Insbesondere während des Kriegs wurde die Kommunikation tatsächlich behindert. Reisen war nicht leicht, Post und Telefon wurden überwacht. Die deutschen Behörden waren darauf bedacht, dass keine als geheim betrachtete Informationen über Wirtschaft, Produktion und Technik preisgegeben wurden. Die Firmen hatten sich hinsichtlich der Einzelheiten ihrer Produktionstätigkeit in Diskretion zu üben. Die Quellen zeigen, dass einige Muttergesellschaften tatsächlich unzureichend informiert waren – die AIAG ist bereits erwähnt worden, die Georg Fischer AG ist ein weiterer Fall. Diese beiden Beispiele zeigen, dass die Qualität der Informationen nicht von der Distanz abhängig war: Konstanz, der Sitz der ALIG, liegt an der Grenze und Singen einen Katzensprung davon entfernt, so dass der deutsche Direktor der Georg-Fischer-Tochter jeden Abend an seinen Wohnort nach Schaffhausen zurückkehren konnte.

Alles in allem waren die Informationen indessen ausreichend, teilweise sogar hervorragend, und ihr Fluss wurde auch nicht unterbrochen. Es kam auch vor, dass sie über den streng geschäftlichen Rahmen hinausgingen: Die Ciba war über das Schicksal der polnischen Juden genau informiert, und 1942 wusste Sandoz über das «Euthanasie»-Programm, das heisst über die Ermordung Behinderter, Bescheid. In Vevey stand Nestlé unter der Leitung des französischen Delegierten des Verwaltungsrats, Maurice Paternot, weiterhin in enger Verbindung mit dem Verwaltungsratspräsidenten Edouard Müller am Weltsitz in Stanford, USA. Die Nestlé-Direktion betonte «die absolute Notwendigkeit, dass der Kontakt zwischen der Direktion des Mutterhauses und den Leitern der Tochtergesellschaften aufrechterhalten werden könne»;⁹ mit ihrer doppelköpfigen Geschäftsleitung hatte das Unternehmen weltweit Erfolg. Aus Deutschland wurde Nestlé durch den Schweizer Hans Riggensbach, der während des Kriegs und darüber hinaus von Berlin aus Nestlés gesamtes Deutschlandgeschäft leitete, über den Gang der Dinge bestens und in sämtlichen Einzelheiten ins Bild gesetzt. Mitunter in Begleitung seines deutschen Aufsichtsratspräsidenten sprach Riggensbach regelmässig in Vevey vor, um Bericht zu erstatten und Anweisungen entgegenzunehmen. Riggensbach – ehrgeizig, von seinen Vorgesetzten am Genfersee als etwas arrogant empfunden, jedoch unermüdlich und begabt – bezeugte seine unerschütterliche Treue zur Firma und verkörperte somit Nestlés Unternehmenskultur. Zweifelsohne nahm er auch Einfluss auf die Expansionsstrategie, die Nestlé während dieser Zeit unablässig verfolgte, auch wenn dabei kurzfristige Opfer in Kauf genommen werden mussten.

Dasselbe kann nicht von allen Leitern schweizerischer Tochtergesellschaften in Deutschland gesagt werden. Die Verantwortlichen der BBC Mannheim unterliessen es nicht, Baden zu informieren, aber sie verhielten sich, wie sie wollten, und verfolgten ebenfalls eine Expansionsstrategie. Dies gegen den Willen des

Verwaltungsrats der Muttergesellschaft, der sich dadurch exponierter fühlte und sich vor langfristig unproduktiven Investitionen fürchtete: Ein Hersteller von Investitionsgütern kann nicht gleich geführt werden wie ein Konsumgüterunternehmen. Dieses Beispiel zeigt, dass die Muttergesellschaft die Kontrolle über ihre Tochter nicht unbedingt behalten konnte, auch wenn sie informiert war. Der Chef des Aluminium-Werks Singen und der ALIG, Paulssen, lieferte seiner Zentrale nicht nur wenig Informationen, sondern verfolgte auch eine ganz persönliche Politik, die ihre Wurzeln in den Grundsätzen des deutschnationalen Konservatismus der vorhergehenden Generation hatte und somit dem Nationalsozialismus und dem unter den grossen Schweizer Unternehmern vorherrschenden Liberalismus gleichermassen fremd war. Es ist hier festzuhalten, dass sich die Kontrolle über die in Grossbritannien und Übersee gegründeten Tochtergesellschaften noch schwieriger gestaltete. Die Gebrüder Sulzer verloren ihre englische Gesellschaft vollständig aus den Augen. Die einzigen Ausnahmen waren die Gesellschaften mit Doppelsitz in den USA und der Schweiz, Nestlé und Roche.

Dem wirtschaftspolitischen Einfluss NS-Deutschlands unterstanden ab September 1939 auch zwei in Polen tätige Schweizer Tochtergesellschaften. Die eine wurde von der Ciba in Zusammenarbeit mit einem ortsansässigen Unternehmen bereits 1899 am Stadtrand von Lodz gegründet; diese Pabianicer Aktiengesellschaft für Chemische Industrie (PCI) stellte Farbstoffe (im Jahre 1938 21% der polnischen Produktion), jedoch auch Medikamente her. Ihr Direktor, Hermann Thommen, war Schweizer. Die andere Tochtergesellschaft war ein Unternehmen der Hoffmann-La Roche in Warschau, die ein bescheidenes Prozent des weltweiten Umsatzes der Roche erwirtschaftete; dieses Unternehmen konnte die Produktion von Roche-Spezialitäten bis zum Warschauer Aufstand im August 1944 aufrechterhalten. Es wurde durch den Vizedirektor, Dr. Louis Delachaux, von Basel aus geleitet, der allerdings nach Warschau reiste, so oft er konnte; vor Ort zeichneten kompetente und bekannte polnische Persönlichkeiten für die Firma verantwortlich. Trotz eines äusserst schwierigen Umfelds sowie des durch die Besatzungsbehörden und die deutschen Führungskräfte von Ciba und Roche ausgeübten Drucks verstanden es die zwei Unternehmen, ihre Autonomie gegenüber Berlin zu bewahren und mit ihrer Basler Zentrale in engem Kontakt zu bleiben. Sowohl Thommen als auch Delachaux waren darauf bedacht, und ihre Rechenschaftsberichte zeugten von Loyalität und seltener Weitsicht: Die beiden zeigten Stärke und sicherlich auch Mut. Delachaux, der die Kämpfe vom September 1939 an Ort und Stelle erlebt hatte, sah einige Monate später für die Zukunft Polens drei Möglichkeiten: Entweder falle das Generalgouvernement (besetzter, aber nicht annektierter Teil einschliesslich Warschaus) in die Hände der Sowjets (was schlussendlich auch

geschah, aber wer konnte dies im Mai 1940 voraussehen?), Polen werde als zweite Möglichkeit nach einer deutschen Niederlage wiederhergestellt, oder das «Dritte Reich» gehe siegreich aus dem Krieg hervor und Polen bleibe Deutschland auf Dauer untertan. Delachaux rechnete mit der zweiten Möglichkeit und der Wiederherstellung des polnischen Staats und empfahl deshalb den Erhalt der Tochtergesellschaft in ihrer Vorkriegsstruktur. Wie Thommen in Lodz war er bestrebt, die NS-Agenten vom Unternehmen fernzuhalten; er beschützte das polnische Personal der Fabrik und akzeptierte sogar, dass auf den Lohnlisten zum Schein junge Warschauer aufgeführt waren, denen die Deportation drohte. In Lodz war man sich der Situation der grossen jüdischen Bevölkerung dieser Stadt bewusst und informierte Basel darüber, musste indes ohnmächtig zusehen und feststellen, dass verschiedene Kunden und Mitarbeiter verschwanden. 1942 wurde Thommen ersetzt; die effektiven Führungskräfte der PCI waren weiterhin Schweizer, die jedoch unter den Einfluss deutscher Kreise gerieten. Dennoch widerstanden sie dem Versuch von IG Farben, diesen Konkurrenten in Polen auszuschalten. Die Firma sah sich ausserstande, den Ausschluss der polnischen Staatsangehörigen aus ihren Pensionskassen ohne Entschädigung oder Rückvergütung einbezahlter Beiträge zu verhindern. Diese Beispiele veranschaulichen die Komplexität der Sachverhalte und die Schwierigkeiten, diese zu bewältigen. Jede Unternehmung suchte und fand ihre eigene Lösung, immer in Anbetracht ihres langfristigen und seltener ihres kurzfristigen Interesses. Es ist ersichtlich, dass auch die Muttergesellschaften – Ciba und Roche können hier als Beispiele dienen – gegenüber ihren Tochtergesellschaften je nach Standort, der mehr oder weniger positiven Haltung der NS-Behörden sowie auch den persönlichen Konstellationen und Beziehungsnetzen unterschiedliche Haltungen einnehmen konnten. Die einen wussten einzugreifen und konnten die beschlossene Ausrichtung mehr oder weniger beibehalten. Anderen wiederum fehlten diese Intuition und diese Stärke. Das bestätigt, dass den schweizerischen Unternehmen jenseits aller wirtschaftlichen und politischen Sachzwänge – dazu gehört auch die oft zum Ausdruck gebrachte Sorge, einen Beitrag an die Integrität und Versorgung der Schweiz leisten zu müssen – trotz allem grössere Handlungsspielräume zu Verfügung standen, als man dies im nachhinein glauben machen wollte.

Die Ergebnisse: für die deutschen Kriegsanstrengungen ...

Schliesslich bleibt noch eine Bilanz der Unternehmensstrategien zu ziehen, wie gross der Beitrag der Unternehmen an die Kriegsanstrengungen des «Dritten Reichs» gewesen sein könnte, ob dabei Gewinne erwirtschaftet wurden und welches Schicksal die Unternehmen nach Kriegsende ereilte. Eine Gesamtbilanz kann indessen nur schwer erstellt werden. Einerseits fehlen trotz umfang-

reicher Forschungsarbeiten viele Informationen. Andererseits können die zusammengetragenen Elemente nicht gut verglichen und noch weniger gut aufaddiert werden. Hinzu kommt, dass quantitative Daten nicht alles aussagen können. Eine belanglose Dienstleistung kann grosse Folgen zeitigen, während eine Leistung viel grösseren Ausmasses unter Umständen nur wenig Wirkung hat oder weniger rentabel ist.

Es lässt sich nicht bestreiten, dass die industrielle Produktion der in Deutschland ansässigen Schweizer Unternehmen zwischen 1933 und 1945 der Wirtschaft und somit den Kriegsanstrengungen dieses Lands zugute kam. Es wäre verfehlt, diese Beteiligung zu überschätzen, jedoch kann sie auch nicht vernachlässigt werden. Unter den wenigen neutralen Ländern leistete die Schweiz den grössten Beitrag an den Krieg, und zwar deshalb, weil sie sowohl in Deutschland als auch in den von Deutschland beherrschten Ländern die stärkste Präsenz aufwies. Dies erklärt sich aus den nachbarschaftlichen Beziehungen, den kulturellen Ähnlichkeiten, den seit langer Zeit stabilen Geschäftsbeziehungen sowie aus der Neigung eines Landes von bescheidener Grösse, aber fortgeschrittener Entwicklung wie der Schweiz, seine Produktionstätigkeiten über die Landesgrenzen hinaus, in angrenzende Gebiete (Baden, Elsass) oder in die ganze Welt auszuweiten.

Kein Werk lieferte einsatzbereite Waffen oder Kriegsmaterial. Diese Fabrikation fand in der Schweiz statt oder wurde in Lizenz von deutschen – aber gleichermassen von englischen, amerikanischen, französischen und anderen – Unternehmungen ausgeführt. Dagegen lieferten mehrere schweizerische Tochtergesellschaften Materialien wie Aluminium, Klebstoffe und synthetische Produkte oder mechanische oder elektrotechnische Bauteile (Turbinen, Motoren usw.), die für die Rüstungsindustrie und insbesondere für die Kriegsflotte und die Luftwaffe unerlässlich waren. Diese Unternehmen – BBC Mannheim, AIAG, Lonza und in geringerem Umfang Georg Fischer – wurden sofort in die Rüstungsprogramme für den Krieg integriert. Mit einem Ausstoss, der 1944 mit knapp 35 000 t einen Höchststand erreichte, realisierten zum Beispiel die AIAG und ihre Werke in Rheinfelden und Lend (Österreich) in jenem Jahr 14% der deutsche Aluminiumherstellung (1939: 24 000 t oder 12%).

Der Grossteil der schweizerischen Produktion betraf zivile Güter. Der Vertrag von Versailles (1919) hatte Deutschland entwaffnet. Aus diesem Grund bestand keinerlei Anreiz, dort Waffen zu produzieren – im Gegenteil: die deutschen Waffenhersteller liessen sich in der Schweiz nieder.¹⁰ Dagegen eröffneten sich Märkte für zivile elektrische Anlagen, für Textilien und Farbstoffe, für pharmazeutische Produkte und Lebensmittel. Die Krise zu Beginn der dreissiger Jahre hatte diese Sektoren hart getroffen. Jedoch kurbelte der Konjunkturaufschwung nach der Machtergreifung Hitlers nicht nur die Produktion kriegs-

wichtiger Güter an. Sämtliche Konsumgüter profitierten ebenfalls davon. Diese Branchen wurden erst mit dem Krieg und vor allem ab 1941 in den Dienst der Rüstung gestellt. Diese Umstellung von zivilem auf militärischen Verbrauch verstärkte die Produktion einiger Spezialitäten der Schweizer Industrie wie zum Beispiel synthetischer Seide (Lonzone, Tochtergesellschaft der Lonza) für die Herstellung von Fallschirmen, von Vitaminpräparaten (Roche), der Arzneimittel Coramin und Cibazol (Bakterizide) der Ciba und ihrer Tochtergesellschaft PCI, von opiumhaltigen Wirkstoffen (Ciba, Sandoz, Roche), welche für die Behandlung von Verwundeten nützlich waren, von Milchkpulver (DAN) oder von konzentrierten, in Büchsen oder Stäbchenform verkauften Suppen (Maggi). Ein interessanter Fall ist derjenige von Nescafé, der von Nestlé entwickelt und ab 1938 mit durchschlagendem Erfolg auf dem Markt lanciert wurde, insbesondere in Amerika. In Deutschland jedoch zeigten sich die Behörden zögerlich. Zur Herstellung dieses wundersamen Pulvers musste Kaffee eingekauft werden, wozu Devisen benötigt wurden, und die alliierte Seeblockade erschwerte und verteuerte diese Einfuhr. Kaffee war für Berlin nicht vorrangig. Es war die Wehrmacht, die im Zusammenhang mit dem Russlandfeldzug den Wert dieser Innovation erkannte und ab 1942 deren Produktion ausschliesslich für ihren eigenen Gebrauch autorisierte. Aus den genannten Gründen war die Produktion jedoch gering.

... und für die schweizerischen Unternehmen

Hinsichtlich des Gewinns, den die betroffenen Unternehmen erzielten, kann keine abschliessende Bilanz gezogen werden; eine solche besässe auch wenig Aussagekraft. Man müsste den Umsatz jeder Unternehmung für jedes Produkt, den in Deutschland realisierten Gewinn, deren in Form von Dividenden, Regiespesen und Lizenzrechten in die Schweiz überwiesenen Anteil sowie die getätigten Investitionen kennen; diese Zahlen müsste man wiederum mit den von denselben Unternehmen auf ihren anderen Märkten erwirtschafteten Ergebnissen vergleichen. Soweit zugänglich, erscheinen diese Resultate in den Studien über Schweizer Unternehmen im «Dritten Reich».

Insgesamt lässt sich – vorbehaltlich der Besonderheiten jedes einzelnen Unternehmens – feststellen, dass die Geschäftstätigkeit in den dreissiger Jahren zwischen der Krise und dem Krieg florierte. Umsatz und Gewinne nahmen in erheblichem Umfang zu, so dass trotz der Forderungen der deutschen Steuerbehörden und der strengen Devisenbeschränkungen beträchtliche Gewinne in die Schweiz transferiert und dort verteilt werden konnten. Diese Situation blieb zu Beginn des Kriegs für viele Unternehmen dieselbe, änderte sich jedoch ab 1940 und vor allem ab 1941. Es gingen zwar viele Bestellungen vom Staat und von der Wehrmacht ein, doch vermochten diese die stark beeinträchtigte zivi-

le Nachfrage nicht in allen Sektoren zu ersetzen. Die Rohstoffprobleme wurden nicht oder zu spät gelöst. Das Personal und insbesondere die qualifizierten Mitarbeiter wurden zum Wehrdienst eingezogen oder in vorrangig behandelte Unternehmen versetzt; der Einsatz von Zwangsarbeitern füllte diese Lücke nur zum Teil.¹¹ Die Einnahmen stagnierten oder gingen sogar zurück. Verschiedene Werke wie beispielsweise jenes von Geigy in Grenzach arbeiteten mit Verlust. Die Einschränkungen bei den finanziellen Überweisungen in die Schweiz nahmen zu.

Vor dem Krieg hatten Schweizer Unternehmen von ihrer Präsenz in Deutschland profitiert, wie dies auch in anderen Ländern der Fall war. Während des Kriegs wurde der Standort Deutschland zu einem Nachteil. Die unternommenen, beträchtlichen Bemühungen standen in keinem Verhältnis zu den finanziellen Ergebnissen. Hingegen konnte aufgelaufenes, jedoch in Deutschland blockiertes Kapital zugunsten einer Expansionspolitik investiert werden, um auf die Nachfrage zu reagieren und die Produktion mittelfristig zu erhöhen. Die Auswirkungen dieser Investitionen trugen kaum noch zu den Kriegsanstrengungen bei. Sie stärkten indes das Potential für die Nachkriegsproduktion, auf die sich alle vorbereiteten. Kein Unternehmer zweifelte an den Perspektiven, die sich nach Einstellung der Feindseligkeiten eröffnen würden.

Tatsächlich konnten dieselben Unternehmen ihre Tätigkeiten ab 1945/46 ohne grosse Probleme weiterverfolgen oder wiederaufnehmen. Indes verloren sie die Tochtergesellschaften oder Fabriken, die in die Hände der Sowjets oder der von diesen in Osteuropa errichteten Regime gefallen waren. Die Firma Sarotti (Nestlé) wurde aufgelöst, die PCI (Ciba) wurde behördlich kontrolliert und später verstaatlicht, die Nestlé Prag verschwand 1948. An sämtlichen anderen Standorten blieb das schweizerische Eigentum unangetastet. In der französischen Besatzungszone wurde zwar mit Auflösung und Beschlagnahmung gedroht, woraus jedoch nie Wirklichkeit wurde. Mit Ausnahme von BBC Mannheim erlitten die Werke im allgemeinen keine oder nur geringfügige Schäden durch Bombardierungen oder Kampfhandlungen. Trotz der Verwüstung des Lands war der Produktionsapparat beinahe intakt geblieben. Die schweizerischen Führungskräfte waren kaum beunruhigt. Einige deutsche Geschäftsleiter, die zu kompromittiert waren und sich einem «Entnazifizierungsverfahren» unterziehen mussten, verloren ihre Stelle. Lediglich eine der grossen schweizerischen Unternehmungen bezahlte den Preis für ihre schlechte Strategie, die Geschäftstätigkeit den Bedürfnissen der Nationalsozialisten angepasst und deren Wünschen allzusehr entsprochen zu haben: Die Maggi verlor wie das NS-Regime den Krieg und erholte sich erst wieder infolge der 1947 von Nestlé vorgeschlagenen Fusion.

- ¹ Dieses Kapitel beruht, sofern nicht anders vermerkt, auf den Resultaten folgender Studien: Ruch/Rais-Liechti/Peter, *Geschäfte*, 2001; Straumann/Wildmann, *Chemieunternehmen*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ² Aus Baden stammten rund 87% der Regiespesen, die Schweizer Firmen während des Krieges an ihre Stammhäuser entrichteten; BAR, E 7160-11 1968/31, Bd. 569, Lizenzbüro, «Regiespesen», 9. Februar 1949.
- ³ Zur schillernden Person Köhlers siehe Bräunche, *Nationalsozialist*, 1997.
- ⁴ Siehe Kapitel 4.10.
- ⁵ Archiv UBS, Bestand SBV, Lonza-Dossier, Mappe 6, Brief Schenker an Golay, 8. September 1945.
- ⁶ Burrin, France, 1995, S. 468f.
- ⁷ Marcot, *Occupation*, 2000, S. 283. Die Anwendung dieses Konzepts auf die schweizerischen Unternehmen, deren politische Situation nicht mit Frankreich verglichen werden kann, ist jedoch mit Umsicht vorzunehmen.
- ⁸ Aus dem Vorwort Hubers zur Geschichte der Aluminium-Industrie-Aktien-Gesellschaft Neuhausen, Bd. 1, 1942, S. 18.
- ⁹ Historisches Archiv Nestlé, Bericht des Verwaltungsrats an die Generalversammlung, 24. April 1940 (Original französisch).
- ¹⁰ Vergleiche Kapitel 4.2 sowie Hug, *Rüstungsindustrie*, 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ¹¹ Vergleiche Kapitel 4.9.

4.9 Kriegsgefangenen- und Zwangsarbeitereinsatz

Die Schweiz war in zweifacher Hinsicht vom zwangsweisen Arbeitseinsatz der nach Deutschland verschleppten, als «fremdvölkisch» bezeichneten Menschen betroffen: zum einen wurde Zwangsarbeit auch in den deutschen Tochterfirmen schweizerischer Unternehmen praktiziert,¹ zum anderen versuchten viele jener Kriegsgefangenen und Zwangsarbeiter, die in Süddeutschland beschäftigt wurden, ihren oft unmenschlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen durch Flucht in die Schweiz zu entkommen. Im folgenden soll deshalb vor allem auf die grenznah gelegenen Schweizer Tochterfirmen eingegangen werden.

Mit dem zwangsweisen Arbeitseinsatz von ausländischen Zivilisten, Kriegsgefangenen und KZ-Häftlingen verletzte das NS-Regime mehrere völkerrechtliche Verträge: In Artikel 52 der Haager Landkriegsordnung von 1907 war festgelegt worden, dass Dienstleistungen von den Gemeinden oder Einwohnern eines besetzten Gebietes nur für die Bedürfnisse des Besatzungsheeres gefordert werden durften.² Was kriegsgefangene Soldaten betraf, so war im «Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen» aus dem Jahre 1929,³ das sowohl Deutschland als auch die Schweiz unterzeichneten, zwar vereinbart worden, dass Kriegsgefangene grundsätzlich zu Arbeitsleistungen herangezogen werden durften (Art. 27), doch waren zu harte, gefährliche und der Kriegführung dienende Arbeiten verboten (Art. 29, 31 und 32). Die Alliierten stufen die «Deportation zur Sklavenarbeit»⁴ im August 1945 als Kriegsverbrechen ein.

Zu strafrechtlichen Verfahren kam es jedoch fast ausschliesslich in der unmittelbaren Nachkriegszeit, das heisst unter dem Regime der Besatzungsmächte. Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland stand die Frage der Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter durch die Firmen beziehungsweise den deutschen Staat im Vordergrund. Obwohl auch Schweizer Tochtergesellschaften Zwangsarbeiter beschäftigten, wurde dies erst in der Sammelklage gegen Schweizer Grossbanken, Versicherungs- und Industrieunternehmen in Zusammenhang mit den Vermögenswerten von Holocaust-Opfern als Anklagepunkt aufgeführt, so dass im Vergleich zwischen den Schweizer Grossbanken und den Klägern auch ehemalige Zwangsarbeiter von Schweizer Tochterfirmen als anspruchsberechtigt berücksichtigt wurden:⁵ In welchem Umfang Zwangsarbeiter, die in Schweizer Tochterfirmen beschäftigt waren, von der Vergleichssumme in Höhe von 1,25 Mrd. US-Dollar eine Entschädigung erhalten, stand zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes jedoch noch nicht fest. Auf völkerrechtlicher Ebene ist eine Verantwortung der Schweizer Tochtergesellschaften auszuschliessen, weil sie als Privatgesellschaften grundsätzlich nicht Subjekte eines völkerrechtlichen Unrechts sein können. Auch eine völkerrechtliche Haftung der Schweiz ist zu verneinen, da sich der Zwangsarbeitereinsatz aus-

schliesslich auf das Territorium des Deutschen Reiches und die von ihm beherrschten Gebiete beschränkte.

Phasen und Ausmass des Zwangsarbeiter- und Kriegsgefangeneneinsatzes

Das «Phänomen der Sklavenarbeit grössten Ausmasses»⁶ war eine unvorhergesehene Konsequenz der militärischen und ökonomischen Entwicklungen im Verlauf des Krieges. Unter NS-ideologischem Aspekt war es eigentlich undenkbar und daher keinesfalls beabsichtigt, dass die «arische Rasse» von der Arbeitskraft und -leistung angeblich «minderwertiger» Völker abhing. Selbst 1942 gingen die deutschen Behörden noch davon aus,

«dass das Traggerüst unserer Rüstungsindustrie der deutsche hochwertige Facharbeiter ist und bleiben muss. Die ausländischen Hilfsvölker sind nur Füllmaterial, das in sich zusammenfällt, wenn die tragende Konstruktion versagt.»⁷

Ohne die ausländischen Arbeitskräfte wäre die deutsche Wirtschaft zu diesem Zeitpunkt jedoch längst nicht mehr funktionstüchtig gewesen.

Zu Beginn des Krieges verschärfte sich der ohnehin schon grosse Arbeitskräftemangel durch die Einberufungen zur Wehrmacht. Der Überfall auf Polen eröffnete jedoch die Möglichkeit der «Arbeit als Beute» (Ulrich Herbert)⁸: Polnische Kriegsgefangene wurden zur Arbeit in landwirtschaftlichen Betrieben und im Bergbau nach Deutschland deportiert. Ein Einsatz in der Industrie war vorerst weder vorgesehen noch erwünscht, zumal von einem raschen Kriegsende und einem damit verbundenen Ende des Arbeitskräftemangels ausgegangen wurde.⁹ Diese Hoffnung erfüllte sich allerdings nicht, so dass auch die Industrie dazu überging, Kriegsgefangene zu beschäftigen. Dabei handelte es sich insbesondere um Franzosen, die auf der Wertigkeitsskala der NS-Rassenideologie über den Polen standen und für die industrielle Produktion als die fähigeren Arbeitskräfte eingeschätzt wurden. Zu den Schweizer Unternehmen, deren deutsche Werke relativ früh Kriegsgefangene zugewiesen erhielten, zählten die AIAG-Tochterfirma Aluminium GmbH Rheinfelden/Baden und die Waldshuter Lonza-Werke. In beiden Unternehmen trafen die ersten Kriegsgefangenen unmittelbar nach der Niederlage Frankreichs im Sommer 1940 ein.

Der Angriff auf die Sowjetunion und das Ausbleiben eines raschen Sieges über die Rote Armee verschärfte den Arbeitskräftemangel erneut, so dass Hitler trotz aller ideologischer Bedenken und der Furcht vor Sabotage am 31. Oktober 1941 den «Grosseinsatz» russischer Kriegsgefangener «für die Bedürfnisse der Kriegswirtschaft»¹⁰ anordnete. Obwohl wegen der miserablen Ernährung und oft fehlender Facharbeiterkenntnisse zunächst nur «mit einer ganz geringen

Arbeitsleistung»¹¹ gerechnet werden konnte, waren Unternehmen bereit, die sowjetischen Kriegsgefangenen zu übernehmen. Die Lonza-Werke meldeten beispielsweise im Herbst 1941 einen Bedarf an weiteren 400 Arbeitskräften und schufen Unterbringungsmöglichkeiten für 200 sowjetische Kriegsgefangene. Die Verschleppung sowjetischer Kriegsgefangener stellte jedoch nur den Auftakt zur faktischen Versklavung weiter Teile der sowjetischen Bevölkerung dar. Im Februar 1942 fiel mit den sogenannten «Ostarbeiter-Erlassen» die Entscheidung, auch sowjetische Zivilisten zum zwangsweisen Arbeitseinsatz abzukommandieren. Eine Anwerbung auf freiwilliger Basis erfolgte nur zu Beginn und in sehr geringem Masse. Es überwog bei weitem die Zwangsverpflichtung, bei der die deutsche Besatzung oft Terror ausübte, um genügend «Ostarbeiter» zusammenzubekommen.¹² Ausserdem ging das NS-Regime dazu über, auch Westeuropäer zwangsweise zu verpflichten, indem man die auf freiwilliger Basis angeworbenen Arbeiter nicht nach Hause entliess oder die Bevölkerung in den besetzten Gebieten zur Arbeit nach Deutschland abkommandierte. In Frankreich führte das Vichy-Regime einen zweijährigen Zwangsdienst ein, den Service de Travail obligatoire (STO). Die aus zeitlicher Sicht letzte Gruppe von Zwangsarbeitern waren italienische «Militärinternierte», die nach der Kapitulation und dem Frontwechsel Italiens im September 1943 zum Arbeitseinsatz nach Deutschland deportiert wurden. Zu diesem Zeitpunkt wurden jene zivilen italienischen Arbeitskräfte, die freiwillig nach Deutschland gekommen waren, de facto auch zu Zwangsarbeitern, denn sie durften das Land nicht mehr verlassen. Im August 1944 lebten schliesslich 7,6 Mio. ausländische Arbeitskräfte – Männer, Frauen und auch Kinder – in Deutschland, davon 5,7 Mio. Zivilarbeiter und 1,9 Mio. Kriegsgefangene. Dies entsprach einem Anteil von 26,5% aller in der Industrie Beschäftigten.¹³

Die Frage, wie viele Zwangsarbeiter und Kriegsgefangene in Schweizer Tochtergesellschaften zum Einsatz kamen, lässt sich nicht beantworten. Zum einen ist die Zahl der in Deutschland niedergelassenen Tochterfirmen nicht bekannt, zum anderen sind quantitative Angaben nur für bestimmte Stichtage sinnvoll, da der Ausländeranteil starke zeitliche, sektorielle und räumliche Fluktuationen aufwies.¹⁴ Geht man im Falle der Schweizer Tochtergesellschaften davon aus, dass im Juli 1944 allein die vier grössten in Baden (heute Baden-Württemberg) ansässigen Unternehmen – Aluminium-Walzwerke Singen, Aluminium GmbH Rheinfelden, Georg Fischer (Singen) und BBC (Mannheim) – weit über 4000 ausländische Arbeitskräfte beschäftigten,¹⁵ kann man wohl guten Gewissens vermuten, dass die in den Medien genannte Zahl von reichsweit insgesamt über 11 000 in Schweizer Tochterfirmen eingesetzten Zwangsarbeitern und Kriegsgefangenen eher als zu niedrig anzusehen ist.¹⁶

Insbesondere in den Rüstungsfirmen und ihrer Zulieferindustrie lag der Anteil

der Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen weit über dem Durchschnitt aller im Deutschen Reich in der Industrie beschäftigten Zwangsarbeiter, und dies gilt auch für schweizerische Niederlassungen:

Tabelle 7: Anteil ausländischer Arbeitskräfte in den untersuchten und als «kriegswichtig» geltenden Schweizer Tochtergesellschaften im März bzw. April 1943

Firma	Gesamt- belegschaft	Ausländische Arbeiter	Anteil (%)
AG der Eisen- und Stahlwerke (Georg Fischer), Singen	2 127	704	33,1
Vereinigte Aluminium-Giessereien, Villingen	349	118	33,8
Aluminium-Walzwerke Singen (AWS)	2 256	664	29,4
Brown, Boveri & Cie. (BBC), Mannheim	5 714	1 693	29,6
Aluminium GmbH Rheinfelden	1 658	622	37,5
Lonza-Werke Waldshut	1 496	623	41,6
Vergleichszahl: Total der Arbeitskräfte in der Rüstungsinspektion Oberrhein (Baden und Elsass)	158 690	26 876	16,9

Quellen: BA-MA, RW 20-5/39, Angaben für Georg Fischer, Vereinigte Aluminium-Giessereien, AWS, BBC und das Gebiet der Rüstungsinspektion Oberrhein nach einer Liste der Rüstungskommandos Freiburg und Mannheim, Stand 30. April 1943; GLA, 237/24389; Angaben für die übrigen Firmen nach einem Schreiben der IHK Schopfheim an das Badische Finanz- und Wirtschaftsministerium, 10. März 1943.

Soviel kann mit Sicherheit gesagt werden: Zwangsarbeiter mussten keinem Unternehmen aufgezwungen werden. Die Firmen bemühten sich im Gegenteil angesichts des dramatischen Arbeitskräftemangels – und dies gilt auch für Schweizer Tochterfirmen – aktiv um deren Zuteilung. Zwar lehnten einige Betriebe die ihnen zugewiesenen «Ostarbeiter» wegen «gesundheitlicher und fachlicher Mängel sowie wegen jugendlichen Alters» ab, doch wurde in solchen Fällen zumeist kein Ersatz gestellt. Die Unternehmen mussten deshalb die ihnen zugeteilten Arbeitskräfte nolens volens akzeptieren, auch wenn sie, wie etwa die BBC, in den Zwangsarbeitern nur einen «zum Teil fragwürdigen Ersatz»¹⁷ für ihre zur Wehrmacht eingezogenen Facharbeiter sahen.

Auch KZ-Häftlinge wurden als Arbeitskräfte benutzt. In den näher untersuchten Firmen scheint dies, mit Ausnahme der BBC, allerdings nicht der Fall gewesen zu sein. Zwar ist die Beschäftigung von KZ-Häftlingen in den BBC-Stammwerken Mannheim und Heidelberg im Gegensatz zu Daimler-Benz nicht bekannt, dafür lässt sich der Einsatz von Sklavenarbeitern in zumindest einem Werk nachweisen; bei einem weiteren Projekt ist dies höchst wahrscheinlich: Die BBC-Tochterfirma Stotz-Kontakt beschäftigte über mehrere Monate Häftlinge des KZ Buchenwald, und auch während des Kraftwerkbaus für die I.G. Farben-Fabrik in Auschwitz setzte die BBC höchstwahrscheinlich KZ-Häftlinge ein.

Die Unterbringung, Versorgung und Behandlung der Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen

Die Firmen erhielten Kriegsgefangene und zivile ausländische Arbeitskräfte erst dann zugeteilt, wenn ihre Unterbringung und Verpflegung gewährleistet war. Kriegsgefangene wurden meistens in von der Wehrmacht bewachten Lagern ausserhalb der Betriebe untergebracht, wobei sich die Unternehmen an den Kosten für Unterkunft und Verpflegung beteiligen mussten. Für die «Ostarbeiter» waren geschlossene firmeneigene Barackenlager vorgesehen, die «mit einer zweckentsprechenden, möglichst mit Stacheldraht versehenen Umzäunung» ausgestattet werden sollten und «nur zur Verrichtung der ihnen [den Zwangsarbeitern] in den Betrieben zugewiesenen Arbeit verlassen» werden durften. Schon die vorgegebene Belegungsdichte verhinderte, dass die Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen unter menschenwürdigen Bedingungen leben konnten. Für einen Barackenraum von 48 Quadratmetern waren 18 männliche oder 12 weibliche «Ostarbeiter» oder sogar 36 russische Kriegsgefangene vorgesehen. Im Nestlé-Werk Kappeln wurden beispielsweise 38 Personen auf 59,4 Quadratmetern zusammengepfercht, und bei der Waldshuter Lonza lebten im Sommer 1944 fast 800 Ausländer in 17 Baracken mit insgesamt 64 Räumen. Hinzu kam, dass die Baracken möglichst schnell und billig errichtet werden sollten und deswegen auf eine solide Bauweise und ausreichende sanitäre Anlagen verzichtet wurde. Im Gegensatz zu «Ostarbeitern» und Kriegsgefangenen wurden westeuropäische Zivilarbeiter vergleichsweise gut untergebracht. Sie fanden oft in Gasthäusern oder bei Privaten Quartier und konnten die Zimmer in ihrer Freizeit nach Belieben verlassen.¹⁸

Im allgemeinen beklagten sich Zwangsarbeiter und Kriegsgefangene weit stärker über ihre Verpflegung als über die Unterbringung. Es war offensichtlich, dass die oft unterernährten Menschen zunächst kaum zur angestrebten Effizienz der Kriegs- und Rüstungswirtschaft beitragen konnten. Dies galt insbesondere für die sowjetischen Kriegsgefangenen: Dass die Sowjetunion das Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen nicht ratifiziert hatte, diente dem NS-Regime als Vorwand dafür, den sowjetischen Soldaten keine «diesem Abkommen hinsichtlich Menge und Güte entsprechende Verpflegung zu gewähren»,¹⁹ und dies, obwohl das OKW «eine ausreichende Ernährung» als Bedingung für einen effizienten Einsatz der sowjetischen Kriegsgefangenen ansah.²⁰ Da die Behandlung der «Ostarbeiter» jener der sowjetischen Kriegsgefangenen entsprechen sollte, litten auch sie in vielen Fällen unter einer verheerenden Fehl- und Unterernährung. Ein ukrainischer Zwangsarbeiter erinnerte sich an die Maggi GmbH Singen:

«Die Arbeit war schwer und die Verpflegung miserabel: Es gab Suppe, in der es von Maden wimmelte. Das Betteln um mehr Brot oder um besseres Essen wurde vom Lagerleiter mit unbarmherzigem Prügeln beantwortet.»²¹

Auch bei der Singener Georg Fischer, den Aluminium-Walzwerken Singen und der Aluminium GmbH Rheinfelden muss die Verpflegung sehr schlecht gewesen sein.²² Verantwortlich für diese Zustände war in erster Linie die Betriebsleitung vor Ort. Die Behörden legten zwar die Rationssätze fest; die Besorgung, Verarbeitung und Verteilung der Lebensmittel unterstand jedoch den jeweiligen Firmen. Tatsächlich gab es eine Vielzahl von Unternehmen, die eine Erhöhung der Essensrationen verlangten oder selbst versuchten, zusätzliche Nahrungsmittel für die Zwangsarbeiter zu beschaffen. Dies scheint beispielsweise bei der BBC-Tochterfirma Stotz-Kontakt, den Aluminium-Walzwerken Singen und bei Georg Fischer der Fall gewesen zu sein. An der Diskriminierung und Unterernährung der sowjetischen Arbeitskräfte änderte sich allerdings wenig: Während die Arbeitskräfte aus westeuropäischen Staaten zusammen mit der deutschen Belegschaft die Mahlzeiten einnahmen und auch dieselben Rationen erhielten, wurden die sowjetischen Zwangsarbeiter gesondert und vor allem schlechter ernährt.

Während die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen stark vom jeweiligen Betrieb abhingen, erfolgte die Bezahlung nach reichseinheitlichen Vorschriften und Sätzen. Bei deren Berechnung wurde zwar «von den Lohnsätzen vergleichbarer deutscher Arbeiter» ausgegangen,²³ doch gab es keinerlei Sozialzulagen, und die Löhne wurden so stark besteuert, dass von einer auch nur annähernd gleichen Bezahlung de facto keine Rede sein konnte. Selbst den deutschen Behörden war bewusst, dass dieses Lohnsystem keinerlei Leistungsanreize bot und sogar den «Eindruck einer geradezu ungeheuerlichen Ausbeutung der Arbeitskräfte hervorrufen» musste.²⁴ So wurde im Juni 1942 das Lohnsystem für die «Ostarbeiter» neu geregelt. Ziel war es, Leistungsanreize zu schaffen, «Ostarbeiter» aber keinesfalls gleich wie deutsche Arbeiter zu bezahlen. Um zu verhindern, dass die letzteren zugunsten der billigeren ausländischen Arbeitskräfte entlassen würden, hatten die Unternehmer eine «Ostarbeiterabgabe» zu entrichten, welche die Differenz zwischen den Löhnen der «Ostarbeiter» und der deutschen Arbeiter ausglich. Vom ohnehin tieferen Lohn wurden erhebliche Pauschalbeträge für die Verpflegung und andere anfallende Kosten abgezogen. Zulagen, Zuschläge und Zahlungen im Krankheitsfall blieben den Zwangsarbeitern weiterhin verwehrt, und in vielen Fällen wurde der Lohn nur in Form eines «Lagergeldes» ausgezahlt, das ausschliesslich auf dem Werks- und Lagerareal der jeweiligen Firma Gültigkeit

besass. Auch Kriegsgefangene erhielten in der Regel nur «Lagergeld», während der eigentliche Lohn an das jeweilige «Stammlager» floss.

Zur Praxis des Zwangsarbeiter- und Kriegsgefangeneneinsatzes existierte ein unübersehbarer Wust widersprüchlicher Bestimmungen, die den Grundkonflikt zwischen kriegswirtschaftlichen Zwängen und ideologischen Prämissen nicht beseitigten, sondern eher widerspiegeln. Sofern die jeweilige Betriebsleitung keine detaillierten Verhaltensmassregeln vorgab, war es weitgehend dem Ermessen der Vorarbeiter, Werkmeister, «Betriebsobmänner» und Werkschutzmannschaften anheimgestellt, wie sie mit den Ausländern umgingen. In vielen deutschen Firmen bestimmten Misshandlungen den Alltag der Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen. Die Schweizer Tochtergesellschaften bildeten darin keine Ausnahme: So waren etwa die Waldshuter Lonza-Werke «berüchtigt [...] für die im Betrieb stattfindenden Misshandlungen».²⁵ Eine in Singen eingesetzte Ukrainerin berichtete von einem prügelnden Lagerkommandanten der Aluminium-Walzwerke, und auch im Lager der Maggi Singen wurden Zwangsarbeiter geschlagen. In der Aluminium GmbH Rheinfelden hatte Werksleiter Tobler im Oktober 1942 die Anweisung erlassen, dass die eigenmächtige Bestrafung von Zwangsarbeitern, etwa durch Prügel, zu unterbleiben habe. 1949 wurden er und sieben weitere Werksangehörige jedoch just deswegen angeklagt, zumal ein Russe durch die Misshandlung ums Leben gekommen war. Selbstverständlich gab es auch Männer wie den Personalchef des Singener Georg Fischer-Werkes, Hermann Ammann, dem die ehemaligen Zwangsarbeiter attestierten, dass er sie stets menschlich behandelt habe.²⁶ Auch Hans Riggenbach, der Schweizer Chef der deutschen Nestlé-Gesellschaft, scheint – vielleicht auch nur aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen – an einigermassen humanen Lebens- und Arbeitsbedingungen interessiert gewesen zu sein. Viele Schilderungen lassen jedoch den Eindruck entstehen, dass zahlreiche «Betriebsführer» und «Betriebsobmänner» Misshandlungen zumindest stillschweigend duldeten, wenn nicht sogar anordneten. Offenbar fehlte auf der Ebene der Betriebsleitung oft jedes Unrechtsbewusstsein. Es könne daher «überhaupt keine Rede davon sein, dass die schlechten Arbeitsbedingungen der Arbeiter aus dem Osten allein auf die bindenden Vorschriften der Behörden zurückzuführen gewesen seien», urteilte Ulrich Herbert.²⁷ Hinzu kam, dass oft schon bei geringsten Verfehlungen die Gestapo eingeschaltet wurde. Von der Maggi GmbH Singen wurde beispielsweise eine erst 16 Jahre alte «Ostarbeiterin» der Gestapo gemeldet und daraufhin inhaftiert, weil sie «ihre Kameradinnen wiederholt bestohlen» habe und «einem deutschen Volksgenossen am Arbeitsplatz das Vesperbrot entwendete».²⁸ Ausserdem bestand die Möglichkeit, die Einweisung in ein KZ oder die berüchtigten «Arbeitserziehungslager» (AEL) zu veranlassen. Auch davon wurde in schweizerischen Tochterfirmen Gebrauch gemacht.

Wissen und Einfluss der Schweizer Firmenleitung

Was wusste man in den Schweizer Mutterhäusern generell über den Zwangsarbeiter- und Kriegsgefangeneneinsatz in den deutschen Tochtergesellschaften? Dass statt deutschen vermehrt ausländische Arbeitskräfte beschäftigt wurden, war bekannt. Im Dezember 1943 wurde beispielsweise dem Verwaltungsrat der AIAG mitgeteilt:

«Die Belegschaft des Werkes [Rheinfelden] setzt sich nunmehr zu einem grossen Prozentsatz aus Kriegsgefangenen, ausländischen Arbeitern und weiblichen Arbeitskräften zusammen.»²⁹

Bei der Lonza hörte der Verwaltungsratsausschuss spätestens im November 1941 vom Einsatz ausländischer Arbeitskräfte, und auch die Muttergesellschaft der Singener Maggi, Alimentana, muss vom Ausländereinsatz gewusst haben. Bei der Nestlé erfuhr der Verwaltungsrat vom Bau eines «Hangars aus Holz für die Unterbringung von Ostarbeitern»³⁰ und einer «Baracke für die Unterbringung von Ostarbeitern».³¹ Das Wissen um den Zwangsarbeitereinsatz beschränkte sich allerdings nicht nur auf Unternehmer, die Tochtergesellschaften im Machtbereich des «Dritten Reiches» betrieben. Als im Oktober 1942 eine Gruppe Schweizer Industrieller – darunter Ernst Bally und Emil G. Bührle – württembergische Firmen besichtigten, berichteten sie:

«Auffallend war die Zahl der *russischen Arbeiterinnen* z.B. in den Mercedes-Schuhfabriken. Die Wieland-Werke AG in Ulm haben soeben Räumlichkeiten für 500 russische Arbeiter, die erwartet werden, fertiggestellt. In den Schoch'schen Werken konnten die Reiseteilnehmer etwa 20 bis 30 russische Arbeiterinnen, die soeben angekommen waren, [...] sehen.»³²

Zwar ist kaum anzunehmen, dass viele Schweizer wussten, unter welchen oft grausamen Umständen die Menschen nach Deutschland gekommen waren. Dass die Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen dort jedoch unter inhumanen Bedingungen leben und arbeiten mussten, war in der Schweiz spätestens 1944 allgemein bekannt. In der «Nation» vom 23. März 1944 berichtete der Schaffhauser Antifaschist Carlo Daeschle ausführlich und zutreffend über die Situation der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland, wobei er die Ausbeutung der Zwangsarbeiter ebenso ansprach wie die oft unmenschliche Behandlung.³³ Allerdings stellt sich die Frage, ob die Situation der ausländischen Arbeitskräfte auf Schweizer Seite überhaupt Beachtung fand. Für alle von der UEK näher untersuchten Firmen scheint zu gelten, dass sie über das Faktum des Ausländereinsatzes informiert waren. Sofern sie sich für die Lebens- und Arbeitsbe-

dingungen der Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen aber überhaupt interessiert, gedachten sie nicht, sich in die Modalitäten einzumischen. So zeigte sich beispielsweise die Leitung der Georg Fischer AG der DAF gegenüber «bereit [...], die Betriebsführung [des Singener Werkes] im Sinne der Menschenführung nach dem Nationalsozialismus nicht zu beeinflussen. Sie hat das bis anhin auch nie getan.»³⁴ Die meisten Unternehmen mussten sich – wenn überhaupt – erst nach Kriegsende mit dem Komplex des Zwangsarbeiter- und Kriegsgefangeneneinsatzes auseinandersetzen, als sich ihre deutschen Betriebsleiter den Entnazifizierungsverfahren zu stellen hatten und Werksangehörige wegen der Misshandlung ausländischer Arbeitskräfte zur Rechenschaft gezogen wurden.

Die Flucht der Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen in die Schweiz

Die inhumanen Lebens- und Arbeitsbedingungen in vielen Lagern und Betrieben trieben zahlreiche Zwangsarbeiter und Kriegsgefangene zur Flucht. Schweizerische Tochtergesellschaften in Südbaden waren durch ihre Grenznähe von den Fluchtversuchen naturgemäss besonders betroffen; so lagen beispielsweise die Rheinfelder Aluminium GmbH und die Waldshuter Lonza-Werke unmittelbar am Rhein und damit an der Schweizer Grenze. Oft riskierten die Flüchtenden ihr Leben; die Strömung des Rheins riss manche in den Tod. Hinzu kam, dass im März/April 1942 der Befehl erteilt worden war, auf flüchtende westeuropäische Kriegsgefangene und Zwangsarbeiter nach einem Warnruf, auf sowjetische hingegen sofort zu schießen. Doch selbst wenn die geflüchteten Zwangsarbeiter die Schweiz erreichen konnten, waren sie noch nicht in Sicherheit. Auch für sie galten die Weisungen der restriktiven Schweizer Flüchtlingspolitik, und insbesondere polnische und sowjetische Zwangsarbeiter wurden bis in die zweite Hälfte des Jahres 1944 zurückgewiesen.³⁵ Erst im August 1944 gab Heinrich Rothmund, der Chef der Polizeiabteilung des EJPD, die Anweisung, dass auch «Arbeitsdienstflüchtlinge aus Deutschland» als «ernsthaft gefährdet an Leib und Leben» zu betrachten und daher aufzunehmen seien.³⁶ Kurz vor dem Einmarsch der französischen Streitkräfte wurden die Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen einiger grenznaher Firmen schliesslich von den lokalen deutschen Behörden gezielt in die Schweiz abgeschoben.

- 1 Auf deutscher Seite liegen vor allem zu dem an Schweizer Niederlassungen besonders reichen Südbaden regional- und lokalgeschichtliche Forschungen vor. Hier hat die Aufarbeitung der Geschichte des Zwangsarbeitereinsatzes in Schweizer Unternehmen früher eingesetzt als in der Schweiz selbst. Siehe zu Singen: Waibel, Schatten, 1997, Zang, Gesichter, 1995, Meier, Singen, 1992; zu Rheinfelden/Baden: Bocks/Bosch, fremd und nicht freiwillig, 1992; zu Baden generell: Peter, Rüstungspolitik, 1995; zu den Aluminium-Walzwerken Singen: Rauh-Kühne, Paulssen, 1999; zur Maggi GmbH: Buschak, Maggi-Arbeiterschaft, 1989; zur Textilfirma Schiesser: Ludwig-Bühler, Höchstleistung, 1984, und NS-Musterbetrieb, 1985; zur Aluminium GmbH Rheinfelden und den Lonza-Werken Waldshut: Ruch, Schweizer Industriebetriebe, 2000.
- 2 Zitiert nach dem Urteilstext des Nürnberger Prozesses, 1989, Bd. 1, S. 272.
- 3 AS 1931, 30.
- 4 Randelzofer/Dörr, Entschädigung, 1994, S. 22.
- 5 Siehe dazu NZZ, 30. Juni 1999.
- 6 Wallach, Probleme, 1977, S. 479.
- 7 BA-MA, RW 20-5/5, Geschichte der Rüstungsinspektion V, Heft 2: 1. Oktober 1940–31. Mai 1942, S. 13 des 2. Berichts.
- 8 Herbert, Fremdarbeiter, 1985, S. 67.
- 9 Herbert, Fremdarbeiter, 1985, S. 88f.
- 10 Zitiert nach Herbert, Fremdarbeiter, 1985, S. 141.
- 11 GLA, 237/28847, Protokoll Tagung beim Wehrkreisbeauftragten V, 26. August 1941.
- 12 Siehe Herbert, Fremdarbeiter, 1985, S. 157ff., sowie die Zeitzeugenaussagen in Waibel, Schatten, 1997, S. 38–47.
- 13 Zahlen nach Herbert, Fremdarbeiter, 1985, S. 270, Tabelle 41.
- 14 Spoerer, Berechnung, 1999/2000, S. 5f.
- 15 Siehe dazu Peter, Rüstungspolitik, 1995, S. 337, Tabelle 27.
- 16 Die Zahl beruht auf Recherchen des sda-Redakteurs Roderick von Kauffungen: Kauffungen, Firmen, 2000.
- 17 BArch, R 8119 F, Protokoll BBC-Aufsichtsratssitzung, 2. Dezember 1942, S. 2.
- 18 Zum Beispiel Singens siehe Zang, Gesichter, 1995, S. 354.
- 19 StAF, A 96/1, Nr. 1350, Rundschreiben OKH, 6. August 1941.
- 20 BA-MA, RW 6/ v. 278, OKW-Befehl, 24. Dezember 1941 (Abschrift).
- 21 Zitiert nach Waibel, Schatten, 1997, S. 57.
- 22 Zu Georg Fischer und den AWS siehe Waibel, Schatten, 1997, S. 57f.
- 23 Reichsarbeitsblatt I/1942, S. 75.
- 24 So ein Beamter des «Reichsministeriums für die besetzten Ostgebiete», zitiert nach Herbert, Fremdarbeiter, 1985, S. 172.
- 25 StAF, D 180/2, Nr. 7/182, Urteil Entnazifizierungsverfahren gegen Gunnar Alfthan, 3. März ohne Jahr (1947).
- 26 Wipf, Georg Fischer AG, 2001, S. 351ff.
- 27 Herbert, Europa, 1991, S. 12.
- 28 MAS, Nr. 75/1, Betriebsobmann an Gestapo Singen, 14. September 1942.
- 29 AL, AIAG-Geschäftslagebericht für die VR-Sitzung vom 21. Dezember 1943, S. 13.
- 30 AHN, Rapport de la direction générale au conseil d'administration, séance du 14 octobre 1943/acte 2746.

- ³¹ AHN, Rapport de la direction générale au conseil d'administration, séance du 21 mars 1944/acte 2766.
- ³² SAR, A 346.45, Bericht über die Reise schweizerischer Industrieller nach Stuttgart, 19.–23. Oktober 1942, S. 7 (Hervorhebung im Original).
- ³³ *Die Nation*, 23. März 1944, S. 10.
- ³⁴ +GF+-HFA 01-05-0056, Aktennotiz Julius Bühler über Besuch von DAF-Kreisobmann Zipf, 19. März 1942.
- ³⁵ Siehe UEK, Flüchtlinge, 2001, Kapitel 4.3.
- ³⁶ Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, an Furrer, Generaldirektor der Oberzolldirektion, 12. August 1944, DDS, Bd. 15, Nr. 197, S. 536f.

4.10 «Arisierungen»

Die Beteiligung von Schweizer Unternehmen an der «Arisierung» jüdischer Firmen rückte 1989 erstmals ins Bewusstsein der schweizerischen Öffentlichkeit, als drei Radiojournalisten aufdeckten, dass die Luzerner Tabakfirma Villiger 1935 die im württembergischen Bad Cannstatt gelegene Zigarrenfabrik der Gebrüder Strauss erworben hatte. Die Sendung löste nicht zuletzt deshalb grosses Echo aus, weil mit Kaspar Villiger kurz zuvor ein Nachkomme der Familie und (früherer) Mitinhaber der Firma in den Bundesrat gewählt worden war.¹ Die damalige Diskussion war Anlass für die bislang einzige fundierte Untersuchung zum Thema in der Schweiz – Urs Thalers Monographie zur Geschichte der schweizerischen Zigarrenfabriken im «Dritten Reich». Er dokumentiert die «Arisierung» von über 100 Zigarrenfabriken und weist nach, dass vier von zwölf in Deutschland tätigen Schweizer Tabakfirmen zwischen 1933 und 1938 eine jüdische Firma übernahmen. Allerdings kann man die Ergebnisse dieser branchenspezifischen Studie nicht verallgemeinern, da in der krisengeschüttelten, vorwiegend klein- und mittelbetrieblichen Zigarrenindustrie, welche im an die Schweiz grenzenden Baden stark vertreten war, mit der Einschränkung des Maschineneinsatzes und der Kontingentierung des Tabaks strukturerhaltende staatliche Schutzbestimmungen galten, welche die Nationalsozialisten schon bald nach ihrer Machtübernahme erlassen hatten. Thaler zeigt im ersten seiner auf zwei Bände angelegten Publikation am Beispiel der Firmenübernahmen von Feibelman (Mannheim) durch Hediger (Reinach AG) und von Günzburger (Emmendingen) durch Burger (Burg AG) die Handlungsspielräume und die unterschiedlichen Verhaltensweisen von Schweizer Unternehmen auf, die in den – begrifflich wenig präzisen – Prozess der «Arisierung» involviert waren.²

Definitionen und Fragestellung

Der Begriff «Arisierung» entstammt dem «völkischen» Antisemitismus der zwanziger Jahre, ging nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten in den Behördenjargon und schliesslich in den allgemeinen Sprachgebrauch über. Er durchlief einen nach Zeitpunkt, geographischem Raum und Wirtschaftsbranche unterschiedlichen Prozess. In einem weitgefassten Verständnis wird er mit der Verdrängung der Juden aus dem Wirtschaftsleben durch Berufsverbote, Boykotte, Enteignungen, Firmenliquidationen und Firmenübernahmen gleichgesetzt; die Nationalsozialisten sprachen in diesem Zusammenhang von «Entjudung». Enger ausgelegt ist «Arisierung» dagegen auf die Überführung jüdischen Eigentums, insbesondere von Unternehmen und Immobilien, in «arische» Hände begrenzt.³

Als «jüdisch» galten gemäss der Dritten Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 14. Juni 1938 jene Firmen, deren Inhaber beziehungsweise persönlich haftende Gesellschafter Juden im Sinne der Nürnberger Gesetze waren. Aktiengesellschaften waren «jüdisch», sobald ein Jude im Aufsichtsrat vertreten war oder wenn Juden mit mindestens 25% am Kapital beteiligt waren.⁴ «Arisierungen» betrafen also sowohl die Eigentumsverhältnisse als auch die Personalpolitik. Dies gilt um so mehr, als die Nationalsozialisten selbst den Ausdruck «Arisierung» ab 1939 durch «Entjudung» zu ersetzen suchten und damit den Akzent vom Eigentumstransfer auf den «Säuberungscharakter» ihrer Politik verschoben.⁵ Die gesetzliche Definition darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Stigmatisierung einer «jüdischen» Firma und die damit verbundenen Massnahmen weder an gesetzlichen noch an «sachlich-objektiven» Richtlinien orientierten.⁶ Sie erfolgte erst 1938 – nach einer fünfjährigen Phase von wirtschaftlichen Boykotten, Berufsverböten und gesetzlichen Diskriminierungen, die unmittelbar nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten begonnen hatte.

Bereits 1933 sahen sich jüdische Firmeninhaber veranlasst, ihre Geschäfte zu verkaufen. Allerdings blieben die Firmen in den ersten Jahren von staatlicher Seite noch weitgehend unbehelligt. Die Eigentümer waren in bezug auf die Wahl der Käufer frei, und der Verkaufspreis wurde von den Vertragspartnern vereinbart. Dennoch können derartige Eigentumsübertragungen, auch wenn sie auf dem damaligen Einverständnis beider Vertragsparteien beruhten, nicht unbesehen als «faire Geschäfte» qualifiziert werden. Die Verträge kamen nicht unter rechtsstaatlichen Bedingungen auf einem freien Markt zustande; vielmehr standen die jüdischen Verkäufer unter grossem Druck. Die Nutzung des erzielten Verkaufserlöses war überdies durch devisen- und steuerrechtliche Einschränkungen erschwert. Entscheidend für eine Bewertung ist, wie sich die Käufer in dieser Situation verhielten. Dabei reichte das Spektrum von skrupellosen Profiteuren, die durch Denunziation oder Einschüchterung – beispielsweise mittels Einschaltung nationalsozialistischer Anwälte in die Verkaufsverhandlungen – die Situation ausnützten, über «stille Teilhaber», die von den Verkäufen unter Marktwert profitierten und unter denen sich oftmals langjährige Geschäftspartner der bedrängten jüdischen Firmeninhaber befanden, bis zu Käufern, die sich um eine angemessene Entschädigung der Eigentümer bemühten und dabei unter Umständen sogar bereit waren, gesetzliche Bestimmungen zu umgehen.⁷

Ab Mitte 1936 mussten die Verkaufsverträge den NSDAP-Gauwirtschaftsberatern vorgelegt werden, gegen Ende 1937 nahm der Druck insbesondere auf die Grossunternehmen zu, und ab 1938 mussten die Verkäufe von staatlichen Institutionen genehmigt werden. Die Firmen konnten in dieser Phase nur noch

deutlich unter ihrem Wert veräussert werden. Eine neue Dimension erhielt die wirtschaftliche Verfolgung nach dem «Anschluss» Österreichs im März 1938, als dort innerhalb weniger Wochen Tausende von Firmen «arisiert» oder liquidiert wurden. Diesen «wilden Arisierungen» folgten die staatliche Regulierung und Organisation der «Arisierung», wobei diese zugleich Ausdruck des Profitinteresses des Staates waren. Die Behörden erhoben eine «Arisierungsaufgabe» und versuchten, zugunsten der Staatseinnahmen möglichst grosse Differenzen zwischen der Entschädigung des Verkäufers und dem Kaufpreis zu erzielen. Deutlich wird dies beispielsweise beim Erwerb der Aktienmehrheit der österreichischen Tragösser Forstindustrie AG durch den St. Galler Holzindustriellen Eduard Stürm, welcher selbst mit 49% an der Firma beteiligt war. Nach langwierigen Verhandlungen mit den staatlichen Behörden, welche die Firma liquidieren wollten, erwarb Stürm von seinem jüdischen Geschäftspartner Sigmund Glesinger, der Österreich verlassen hatte, Ende 1940 die restlichen 51% der Aktien. Glesinger verkaufte seinen Firmenanteil für 20 000 Reichsmark an die mit der Abwicklung der «Arisierungen» betraute Österreichische Kontrollbank, während Stürm der Kontrollbank dafür 55 000 Reichsmark bezahlte.⁸

Die am 12. November 1938 erlassene «Verordnung zur Ausschaltung der Juden aus dem deutschen Wirtschaftsleben» und die «Verordnung über den Einsatz des jüdischen Vermögens» vom 3. Dezember 1938 waren schliesslich die gesetzliche Grundlage für die staatliche Zwangsenteignung der Juden und bedeuteten das Ende ihrer wirtschaftlichen Existenzmöglichkeiten. Ihr Handlungsspielraum beschränkte sich nun in der Regel auf die Unterzeichnung von Verkaufsverträgen, wobei diese oftmals durch die Verhaftung der Eigentümer oder ihrer Angehörigen erpresst wurde. Die Behörden waren allerdings zu gewissen Ausnahmeregelungen bereit, wenn es sich um Firmen handelte, die sie als volkswirtschaftlich wichtig betrachteten und deren Eigentümer eine gewisse Verhandlungsmacht besaßen – beispielsweise weil die durch sie verkörperte unternehmerische Kompetenz nicht ohne weiteres ersetzt werden konnte oder weil ausländische Gesellschaften an ihren Firmen beteiligt waren.⁹ Im Zuge der deutschen Expansions- und Eroberungspolitik ab Herbst 1938 setzten sich «Arisierungen» als Teil der umfassenden Beraubung der Juden Europas im ganzen NS-Machtbereich fort.

Im Rahmen der Untersuchungen der UEK interessiert die Frage, inwiefern schweizerische Akteure in «Arisierungen» involviert waren. Unter Schweizer Akteuren verstehen wir neben staatlichen Behörden natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz sowie juristische Personen mit Sitz in der Schweiz oder mit Sitz im Ausland, sofern schweizerische Staatsangehörige daran finanziell massgeblich beteiligt waren. Der «klassische» Fall, nämlich die Übernahme

einer jüdischen Firma im NS-Machtbereich durch eine Schweizer Firma, wie dies am Beispiel Villiger diskutiert wurde, war nur eine von verschiedenen Formen, in denen Schweizer in die «Arisierung» der Wirtschaft involviert waren. Im folgenden wird deshalb versucht, einen systematischen Überblick über die gesamte Problematik zu geben. Zuerst wird auf Schweizer Unternehmen eingegangen, die sich – ohne staatlichen Zwang und vorwiegend mit Blick auf ihre Marktposition in Deutschland – als «arische» Unternehmen anerkennen liessen. Schweizer Tochtergesellschaften im NS-Machtbereich waren ab 1938 dagegen von Gesetzes wegen gezwungen, sich als jüdische oder nichtjüdische Gesellschaften zu deklarieren, hatten jedoch bei der Ausgestaltung antijüdischer Massnahmen beträchtliche Handlungsspielräume. Anschliessend wird der Erwerb von jüdischem Eigentum durch Schweizer Unternehmen anhand von Fallbeispielen geschildert. Darauf folgt die Untersuchung der Frage, wie sich die Schweiz gegenüber den Ansprüchen sogenannter kommissarischer Verwalter auf in der Schweiz befindliche Vermögenswerte der ursprünglichen Firmeninhaber verhielt. Am Schluss dieses Überblicks wird der diplomatische Schutz des im Ausland befindlichen Eigentums von Schweizer Juden behandelt. Die Fallbeispiele, die wir zur Schilderung heranziehen, stammen aus den Untersuchungen der UEK zu den Basler Chemiekonzernen, zu ausgewählten Schweizer Industrieunternehmen im «Dritten Reich» sowie zur Versicherungs- und zur Bankenbranche.¹⁰ Strukturelle Zusammenhänge zwischen den «Arisierungen» und der Schweiz wurden anhand der Vorgänge in Österreich untersucht, weil die Akten der zuständigen Behörden in Wien zentral archiviert und damit gut zugänglich sind und sich überdies die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit der österreichischen Historikerkommission bot.¹¹ Schliesslich widmet ein rechtsgeschichtlicher Forschungsbeitrag den theoretischen und praktischen Aspekten des diplomatischen Schutzes von schweizerischem Eigentum im NS-Machtbereich besondere Aufmerksamkeit.¹² Die vorliegenden Forschungsergebnisse erlauben es, die grundlegenden Probleme zu skizzieren und anhand anschaulicher Beispiele darzustellen; verallgemeinernde Aussagen sind in jenen Bereichen möglich, wo die Herausbildung einer mehr oder weniger kohärenten Praxis der schweizerischen Akteure gefordert war und sich ein vorherrschendes Verhaltensmuster erkennen lässt; dies betrifft die Personalpolitik der Tochtergesellschaften gegenüber Juden, die Haltung gegenüber den Eigentumsansprüchen kommissarischer Verwalter und den diplomatischen Schutz schweizerischen Eigentums. Es gilt jedoch nur mit Einschränkungen für die Anerkennung von Schweizer Unternehmen als «arische» Betriebe und nicht für «Arisierungen» im engeren Sinne, also den Erwerb von jüdischen Firmen, Firmenanteilen oder Immobilien durch Schweizer. Der Erwerb jüdischen Eigentums war aus Schweizer Sicht eine privatrechtliche, staatlich nicht erfasste

Angelegenheit, weshalb es keine Quellen gibt, die eine systematische und vollständige Erhebung von Schweizer Beteiligungen an Eigentumsübertragungen erlauben würden. Eine Quantifizierung aller Schweizer Erwerbungen ist folglich nicht möglich; allerdings wäre sie auch kaum sinnvoll, weil der Charakter der Übernahme für jeden Fall gesondert beurteilt werden müsste. Schweizer waren zudem keineswegs nur als Käufer, sondern auch als Verkäufer, Gläubiger, Schuldner oder Vermittler in «Arisierungen» involviert.¹³ Wir begegnen also einer Vielzahl von Einzelfällen, von denen jeder seine Besonderheiten aufweist und die – was die Sichtweise der Käufer und der Verkäufer anbelangt – unterschiedlich gut dokumentiert sind.

Schweizer Unternehmen als «arische» Unternehmen

Schon wenige Monate nach dem Machtantritt der Nationalsozialisten bemühten sich Schweizer Unternehmen bei deutschen Stellen um die Anerkennung als «arische» Betriebe. Das in Deutschland gelegene Werk Grenzach des Basler Chemiekonzerns J.R. Geigy AG bewarb sich im Dezember 1933 um die Bewilligung, Farbstoffe für die Bekleidung der NSDAP herstellen zu können.¹⁴ Derartige «Symbole der nationalen Bewegung» durften gemäss einem Erlass der NSDAP nicht von «jüdischen Betrieben» hergestellt und verkauft werden, weshalb Carl Köchlin, Verwaltungsrat und kaufmännischer Leiter von Geigy, gegenüber der «Reichszeugmeisterei» die eidesstattliche Erklärung abgab, «dass die Aktionäre unserer Firma rein arischer Abstammung und keine Juden sind».¹⁵ Da sich die Verhandlungen verzögerten, wandte sich Koechlin an seinen Verbindungsmann im Wehrpolitischen Amt der NSDAP in Berlin und teilte ihm mit:

«Die Leitung kennen Sie, darüber brauche ich nichts weiteres zu sagen. Auch die andern Herren, die Ihnen nicht bekannt sind, ich glaube nicht fehl zu gehen, bis zum letzten Angestellten sind in dieser Beziehung in Ordnung; jedenfalls ist keiner Jude, ob irgend einmal eine Grossmutter nicht rein arisch war, weiss ich natürlich nicht. Das gleiche können wir über unsern Arbeiterstand sagen.»¹⁶

Im November 1934 erhielt das Werk Grenzach den offiziellen Berechtigungsnachweis «zur Lieferung von Farbstoffen für parteiamtlich festgelegte Stoffe und Gewebe» und durfte nun Farbstoffe für die «Symbole der nationalen Bewegung» liefern. So war das Geigy-Werk Grenzach bis Kriegsbeginn neben der IG Farben die einzige offiziell anerkannte Produktionsstätte von Farben im «Dritten Reich». Es ist offensichtlich, dass sich Geigy zur Erlangung von Parteiaufträgen als «arisches» Unternehmen anerkennen liess, und damit eine die

Juden ausschliessende Wirtschaftspraxis zu einem Zeitpunkt bestätigte, als andere Chemieunternehmen an ihren jüdischen Angestellten noch festhielten. Dies galt nicht nur für das Werk Grenzach, sondern auch für das Schweizer Stammhaus in Basel: Eine firmeninterne Untersuchung von 1937 zeigte, dass sich unter den 287 Angestellten keine Juden befanden. Auch drei Jahre später war die Firma immer noch sehr darauf bedacht, dass sowohl in personeller Hinsicht als auch bezüglich des Aktienbesitzes «der absolut schweizerische und arische Charakter der Gesellschaft jederzeit nachgewiesen werden kann».¹⁷

Schweizer Aktiengesellschaften, die sich um eine Anerkennung als «arische» Unternehmen bemühten, gaben oftmals über die Namen und die «Rasse» ihrer Verwaltungsräte und Direktoren Auskunft. Bei den Aktionären waren sie zurückhaltender, bekräftigten jedoch zugleich, dass es sich um grossmehrheitlich «arischen» Besitz handle. Sie hätten auch behaupten können, über ihre Aktionäre nicht informiert zu sein; gemäss einer Weisung des Reichswirtschaftsministeriums war den deutschen Stellen die Untersuchung, ob bei ausländischen Firmen jüdischer Kapitalbesitz vorliege, zumindest zeitweise untersagt.¹⁸ Die Versicherungsgesellschaft Basler Feuer aber erklärte im Juli 1938 zuhanden des Versicherungsverbandes, die meisten Versicherungen hätten kein Interesse «zu verschweigen, dass sämtliche Mitglieder des Verwaltungsrates und der Direktion arischer Abstammung und Schweizerbürger sind». Sie lieferte deshalb die in einem Fragebogen der Industrie- und Handelskammer Berlin geforderten Angaben. Über Namen und Adressen bekannter Aktionäre stellte sie dagegen fest, sie könne nach schweizerischem Recht keinen Nachweis über die Rassezugehörigkeit ihrer Aktionäre verlangen, erkläre jedoch verbindlich, «dass jüdisches Kapital in unserer Gesellschaft *nicht* arbeitet, wenn auch der eine oder andere Nichtarier ein paar wenige Aktien unserer Gesellschaft besitzen könnte».¹⁹ Der Verwaltungsratsausschuss der Versicherung Schweiz Allgemeine sprach sich ganz in diesem Sinne dafür aus, bei Neuübertragungen an «nichtarische Aktionäre» in Zukunft Zurückhaltung zu üben.²⁰ Die Bestätigung einer «arischen» Abstammung mittels sogenannter «Ariernachweise» war für die Eigentümer und leitenden Mitarbeiter von Schweizer Unternehmen, die im NS-Machtbereich tätig waren, anscheinend weit verbreitet. Dies zeigen nicht nur die Untersuchungen der UEK, sondern beispielsweise auch die Forschung von Daniel Bourgeois zu Nestlé.²¹ Die Fluggesellschaft Swissair akzeptierte als Voraussetzung für ihre Flüge nach München die Bedingung, dass sich die Mitglieder der Besatzung als «Arier» ausweisen konnten.²² Und bei Gesuchen für Grenzgängerbewilligungen war der «Ariernachweis» offenbar ebenfalls hilfreich. So gaben, vielleicht mit einer Portion Ironie, die Tabakfabrikanten Hans und Max Villiger 1941 in ihren Formularen an, «seit 400 Jahren arisch» zu sein.²³ Es wurden jedoch nicht nur im wirtschaftlichen

Bereich, sondern auch in dem des Zivilstandswesens – etwa für Eheschliessungen – «Ariernachweise» ausgestellt.

Während die Deklaration als «arischer» Betrieb für Schweizer Firmen und ihre Tochtergesellschaften in den ersten Jahren der nationalsozialistischen Herrschaft keineswegs gesetzlich erfordert war, um die Geschäftstätigkeit in Deutschland aufrechtzuerhalten, stieg der staatliche Druck ab 1937. Deutsche Behörden verlangten nun – beispielsweise von Schweizer Versicherungsgesellschaften – vermehrt Auskunft über die «Rasse» von Direktoren, Verwaltungsräten und Aktionären.²⁴ Die Eidgenössische Versicherungs-AG (EVAG) war in dieser Situation der Ansicht, dass österreichische und deutsche Firmenvertreter von den Behörden zwar gezwungen werden könnten, über ihre eigene Person Auskunft zu geben, dass eine Schweizer Firma jedoch nicht über die Verhältnisse von Personen, die ausserhalb von Deutschland leben, Auskunft geben dürfe. Die EVAG schlug vor, die Schweizer Versicherungsgesellschaften sollten derartige Anfragen geschlossen zurückweisen, doch lehnten dies sowohl der Branchenverband als auch alle anderen konsultierten Gesellschaften ab. Das Rechtsbüro des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) dagegen hielt im Juli 1938 fest, auf Anfragen über die Rassenzugehörigkeit sei nicht einzutreten. Als der Branchenverband das EPD jedoch darüber informierte, dass die Gesellschaften und mehrere Versicherer die geforderten Ariernachweise bereits geliefert hätten und in dieser Frage weiterhin freie Hand haben wollten, kam das EPD auf seine Rechtsauskunft zurück und erklärte:

«Wie derartige Anfragen deutscher Behörden beantwortet werden sollen, ist weniger eine Rechtsfrage, als eine solche der geschäftlichen Zweckmässigkeit [...] Die Frage der geschäftlichen Zweckmässigkeit muss jede Gesellschaft selber entscheiden.»²⁵

Als die EVAG ihrer Linie treu blieb, bot ihr das EPD im März 1939 Unterstützung an: Da man im EPD vermutete, die Versicherungsgesellschaft verweigere den «Ariernachweis», weil einer ihrer Verwaltungsräte Jude sei, überlegte man, ob es ihr nicht möglich wäre, den betreffenden Verwaltungsrat «als Mischling im Sinne von § 2, Abs. 2 der ersten Durchführungsverordnung zum Reichsbürgergesetz vom 14. November 1935 auszugeben», womit die Gesellschaft in Deutschland nicht als jüdisches Unternehmen gelten würde.²⁶ Dieser Vorschlag, die deutsche Rassengesetzgebung auf Schweizer Unternehmen anzuwenden und dadurch ihre Anerkennung als «arischer» Betrieb zu erwirken, macht deutlich, dass das EPD – ebenso wie die meisten Versicherungsfirmen – die rechtliche, politische und ethische Tragweite des Vorgangs entweder verkannte oder aber allfällige Bedenken zugunsten ökonomischer Interessen in den

Hintergrund stellte: Zum einen bedeutete die eilfertige Lieferung von Arier-nachweisen die faktische Anerkennung der Diskriminierung der Juden in Deutschland, was zu deren reibungsloser Durchführung beitrug; zum andern führte sie in den als «arisch» deklarierten Schweizer Unternehmen zu einer Diskriminierung von Juden.

Schweizer Tochtergesellschaften im NS-Machtbereich als «arische» Unternehmen

Manche Schweizer Firmen in Deutschland passten sich schon kurz nach der nationalsozialistischen Machtübernahme den neuen Verhältnissen an. Das Chemieunternehmen Sandoz AG beispielsweise reorganisierte seine Tochtergesellschaft in Nürnberg im April und Mai 1933: Das Aktienkapital wurde erhöht, um den schweizerischen Kapitalanteil zu reduzieren und die Tochtergesellschaft als deutsches Unternehmen erscheinen zu lassen. Zudem wurde der Aufsichtsrat umbesetzt, wobei dessen jüdischer Präsident, der Chemie-Nobelpreisträger Richard Willstätter, von seinem Amt zurücktrat. Der Rücktritt wurde vom Basler Sandoz-Direktor und späteren Verwaltungsratspräsidenten Arthur Stoll – auf indirektem Weg – vorangetrieben, obwohl Stoll mit seinem früheren Lehrer Willstätter befreundet war. Stoll verhalf Willstätter später zwar zur Emigration in die Schweiz, doch blieb die Beziehung zwischen den beiden Männern belastet. Zu offensichtlich war, dass sich die Firma mit der sofortigen Anpassung an die neuen Verhältnisse ausschliesslich an ökonomischen Interessen orientiert und die menschlichen Aspekte ebenso wie die politische Bedeutung ihrer Personalpolitik in den Hintergrund gestellt hatte.²⁷

Emil Barell, der Generaldirektor und spätere Verwaltungsratspräsident des pharmazeutischen Unternehmens Hoffmann-La Roche, stellte dagegen nach einem Besuch in Berlin, bei dem es um die Auswirkungen der Judenverfolgung auf die Firma und allfällige personalpolitische Massnahmen gegangen war, im Juni 1933 fest:

«Bevor zu Einzelpersonen Stellung genommen wird, betont der Berichter-statter noch die grosse Verantwortung auf menschlichem Gebiet, die mit derartigen Entscheidungen verknüpft ist.»²⁸

Auch bei Roche kam es in der Folge zur Neudefinition von Arbeitsbereichen und Umbesetzungen; entscheidend aber ist, dass die Firma versuchte, die bestehenden Handlungsspielräume auszuloten und personalpolitische Lösungen zu finden, welche die unternehmerische Perspektive innerhalb der gegebenen politischen Rahmenbedingungen mit einer sozialen Verantwortung gegenüber den jüdischen Mitarbeitern verbanden. Als sich ab Ende 1937 einerseits Anklagen gegen Roche als «jüdische» Firma häuften und anderseits die gegen die Juden

gerichteten gesetzlichen Massnahmen intensiviert wurden, legte man den beiden jüdischen Aufsichtsräten der Roche-Tochtergesellschaft in Berlin ebenfalls den Rücktritt nahe, der im April 1938 auch erfolgte. Zu jener Zeit verloren die meisten jüdischen Aufsichtsräte der grossen deutschen Unternehmen ihre Sitze. Als nach dem Erlass der Dritten Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 14. Juni 1938 alle jüdischen Betriebe registriert wurden, erklärte sich Roche Berlin als «nichtjüdische Firma».²⁹

Derartige Selbstdeklarationen mussten nun alle in Deutschland und Österreich gelegenen Tochtergesellschaften von Schweizer Unternehmen vornehmen. Manche hatten es allerdings schon vorher getan, etwa die Maggi GmbH in Singen. Bereits im Frühling 1933 hatte die Firma erklärt: «Kein einziger Anteil unseres Gesellschaftskapitals befindet sich in jüdischen Händen.»³⁰ 1935 folgte eine eidesstattliche Erklärung über den «arischen» Charakter, und 1936 versicherte die Direktion, nur drei von insgesamt 3200 Beschäftigten seien nicht «arisch». Hintergrund dieses offensiven Vorgehens waren einerseits ökonomische Schwierigkeiten der Firma, die als «arischer» Betrieb ihre Marktchancen verbessern wollte, anderseits die öffentliche Stigmatisierung der Firma als «jüdisches» Unternehmen.³¹ Letzteres war im übrigen eine beliebte Taktik missgünstiger Konkurrenten, insbesondere im Bereich mittelständischer Betriebe, sowie in jenen Branchen, die sich von der Wirtschaftskrise nur schwer erholten oder in denen, wie zum Beispiel in der Lebensmittelbranche, ein besonders intensiver Wettbewerb bestand.³² Schweizer Unternehmen wurden von ihren Konkurrenten gerne als ausländisch oder als jüdisch beschimpft. Um gegen derartige Anfeindungen gefeit zu sein, entschied sich beispielsweise die Lonza AG, deren Verwaltungsrat bis 1941 ein Jude angehörte, im Oktober 1938, die deutschen Lonza Werke GmbH zumindest formell weitgehend zu verselbständigen, so dass das Tochterunternehmen als deutsches und «arisches» Unternehmen gelten konnte.³³

Angriffen sah sich nach dem «Anschluss» Österreichs auch der Schuhkonzern Bally ausgesetzt, dem in Wien eine Schuhfabrik und acht Schuhgeschäfte gehörten. Deshalb unterzeichnete Iwan Bally, Solothurner Ständerat und Verwaltungsratspräsident sowohl der Bally Wiener Schuhfabrik AG als auch der Bally Schuhfabriken AG in der Schweiz, folgendes an die Kundschaft gerichtete Inserat:

«Um immerwie anders gearteten Gerüchten und Behauptungen entgegenzutreten, stellt der Unterzeichnete fest: Die Bally Wiener Schuh AG ist eine Fabrik, deren Aktienkapital zur Gänze im Besitz der Muttergesellschaft C. F. Bally AG, in Zürich ist. Diese besass bis vor kurzem 75% der Aktien. Für die nunmehr erfolgte Übertragung des Restes wurde die

behördliche Genehmigung nachgesucht. Im Verwaltungsrat und in der Direktion sind die nicht arischen Herren zurückgetreten, die verbleibenden Mitglieder des Verwaltungsrates sind durchwegs arischer Abstammung. Die Direktion wurde in die Hände der Herren Wildbolz und Gustav Busch gelegt. Beide Herren sind arisch. Die C. F. Bally AG, in Zürich ist vornehmlich eine Familien-Aktiengesellschaft. Die Familie, der Verwaltungsrat und die Direktion sind ausschliesslich arisch.»³⁴

Wenige Tage zuvor, am 19. März 1938, hatte Iwan Bally an einer Verwaltungsratssitzung bekanntgegeben, dass der österreichische Jude Hugo Gänsler, der bisher 25% der Aktien der Bally Wiener Schuh AG besessen hatte, seine Aktien am 13. März der C. F. Bally AG zur Übernahme angeboten und diese das Angebot akzeptiert habe. Mit der Auswechslung der Direktion und der Übernahme der Aktien des österreichischen Firmenteilhabers hatte der Konzern seine Wiener Schuhfabrik wenige Tage nach dem Anschluss «arisiert».³⁵ Ebenso rasch handelte die Versicherungsgesellschaft Schweizer Rück. Am 17. März 1938 entthob der eigens nach Wien gereiste Generaldirektor Emil Bebler die gesamte Direktion der österreichischen Tochtergesellschaft Der Anker ihrer Funktionen.³⁶ Bebler forderte die vier Betroffenen auf, «von nun an sich nicht mehr als Direktoren zu benehmen, sich in die unvermeidliche Situation zu schicken und sich mit der Suspendierung einverstanden zu erklären».³⁷ Zwei Direktoren wurden entlassen; zwei wurden, da man auf ihr Wissen angewiesen war, in anderer Funktion noch einige Zeit weiterbeschäftigt. In der Folge mussten auch die übrigen jüdischen Mitarbeiter, 73 von 193, die «Halbjuden» nicht miteingerechnet, ihren Platz räumen. Da die jüdischen Angestellten vor Erlass der entsprechenden gesetzlichen Zwangsmassnahmen entlassen worden waren, hatten sie Anspruch auf Abfindungsleistungen. Im Wissen darum, dass es kaum möglich war, diese Forderungen vor den Gerichten durchzusetzen, bezahlte die Gesellschaft nur einen Bruchteil der geschuldeten Beträge:

«Seit dem Umbruch haben wir auf Grund der allgemeinen Richtlinien 72 Angestellte inkl. leitende Funktionäre entlassen; ausserdem sind 3 weitere Angestellte ausgetreten. [...]. Wir haben an die entlassenen Angestellten RM 42.000.– an Abfertigungen bezahlt, bzw. wurde ihnen angeboten. (Die Abfertigung nach dem Angestellten-Gesetz würde RM 135.550.– betragen, nach der Dienstpragmatik um ein Vielfaches mehr).»³⁸

Trotz der geringen Erfolgsaussichten reichten einige Entlassene Klagen ein, um die ihnen zustehenden Abfindungsleistungen einzufordern, worauf es zu Ver-

gleichsverhandlungen kam. Die angebotenen Abfindungen, deren Bezahlung mit einer Verzichtserklärung auf weitere Ansprüche verbunden war, betrugen etwas mehr als ein Drittel der Beträge, die nach Angestelltengesetz vorgesehen gewesen wären. Zudem stellte die Gesellschaft – wie alle anderen auch – die Pensionszahlungen für ihre ehemaligen jüdischen Mitarbeiter ein. Waren die Abfindungen der Anker-Mitarbeiter für die Schweizer Rück im Januar 1939 noch kein Anlass zur Sorge, so änderte sich dies nach der Kriegswende im Sommer 1943:

«Je nach Ausgang des Krieges ist zu erwarten, dass entlassene jüdische Angestellte [...] Ansprüche an den Anker stellen werden. Aus diesen Fragen können in Zukunft unendliche Schwierigkeiten entstehen.»³⁹

Die «Arisierung» von Schweizer Tochtergesellschaften im NS-Machtbereich war ab 1938 also unumgänglich, sofern diese ihre wirtschaftliche Tätigkeit nicht aufgeben wollten. Sie betraf in manchen Fällen den Rückkauf der im Besitz von jüdischen Teilhabern befindlichen Firmenanteile, und sie bedeutete in praktisch allen Fällen die Trennung von Juden auf allen Ebenen der Unternehmenshierarchie. Was den Rückkauf von Firmenanteilen anbelangt, gibt es verschiedene Beispiele dafür, dass die jüdischen Eigentümer auf ihre Schweizer Partner zukamen und ihnen entsprechende Angebote unterbreiteten. Für beide Seiten war dies eine naheliegende Option: Die zum Verkauf gezwungenen Eigentümer verkauften lieber an bekannte Geschäftspartner als an Unbekannte mit zweifelhaften Motiven und Fähigkeiten; zudem bestand in manchem Fall wohl die (zumeist trügerische) Hoffnung, mit dem Verkauf in die Schweiz einen Teil des Vermögens retten zu können oder zumindest bei einer allfälligen Emigration über den Schweizer Geschäftskontakt Hilfe zu erhalten. Die Schweizer Tochtergesellschaften wiederum konnten sich nun zu nichtjüdischen Betrieben erklären und damit ihre Geschäftstätigkeit aufrechterhalten. Dass Hilfe und Profit sich auf Schweizer Seite keineswegs ausschlossen, zeigt der bereits erwähnte Rückkauf von Bally. Der Teilhaber Hugo Gänsler verliess Österreich am 17. März 1938 in Richtung Schweiz und emigrierte in die Vereinigten Staaten. Dort arbeitete er während einiger Jahre für die amerikanische Tochtergesellschaft von Bally. 1946 machte er vor einem amerikanischen Gericht sowohl gegen den österreichischen Bally-Anwalt Engelbert Zinsler als auch gegen die C.F. Bally AG in Zürich Entschädigungsansprüche geltend. Um Bally vom «Odium der Arisierung zu befreien», erhielt Gänsler im Rahmen eines Vergleichs für den 1938 erfolgten Verkauf seiner Aktien 32 500 Dollar und verzichtete im Gegenzug auf alle weiteren Forderungen gegenüber der C.F. Bally AG und ihren Tochtergesellschaften.⁴⁰

Entscheidend für eine Bewertung des Handelns von Schweizer Tochtergesellschaften im NS-Machtbereich ist – neben der Analyse des allfälligen Rückkauf von Firmenanteilen – vor allem die Personalpolitik. Jüdische Verwaltungsräte, Direktoren und schliesslich das gesamte jüdische Personal mussten in beinahe jedem Fall entlassen werden. Die Spannweite in bezug auf den Zeitpunkt und die Umstände der Entlassungen waren jedoch erheblich. Einige Firmen hielten solange wie möglich an ihren jüdischen Mitarbeitern fest, wobei diese oftmals auch über ein für die Firma wichtiges Know-how verfügten; es finden sich Firmen, die sich um korrekte finanzielle Regelungen für ihre jüdischen Mitarbeiter bemühten; und in manchem Fall halfen Mitglieder der Schweizer Firmenleitungen jüdischen Verwaltungsräten, Direktoren oder leitenden Angestellten ihrer Tochterfirmen bei der Emigration. Meist aber dominierte auf personalpolitischer Ebene die eilfertige Durchführung antijüdischer Massnahmen zu einem Zeitpunkt, als noch kein staatlicher Zwang, sondern gesellschaftspolitischer und allenfalls ökonomischer Druck bestanden. Die Aussagen von Schweizer Unternehmern betonen mehrheitlich, man müsse sich den neuen Verhältnissen möglichst schnell anpassen; Beispiele dafür, dass man die bestehenden Spielräume konsequent zugunsten der jüdischen Firmenangehörigen zu nutzen versucht hätte, sind selten.

Kauf und Kaufversuche von jüdischen Firmen und Immobilien durch Schweizer Unternehmen: Drei Beispiele

Der «Geschäftsbericht des Schweizerischen Generalkonsulates in Wien für das Jahr 1938» hält fest: «Wiederholt waren auch schriftliche Anfragen von Landsleuten in der Schweiz zu beantworten, die sich für die Übernahme jüdischer Betriebe in Österreich interessierten.»⁴¹ Es scheint, dass die Notlage der einen das Interesse der anderen weckte. Leider sind die betreffenden Unterlagen des Generalkonsulats heute nicht mehr vorhanden, so dass weder über die Zahl noch den Charakter derartiger Anfragen Aussagen möglich sind. Allerdings lassen sich die Interessen in Österreich aufgrund unserer Forschungen in manchen Fällen präzisieren.⁴²

Die Bally Wiener Schuh AG unterhielt vor allem in Wien als Grossproduzentin Beziehungen zu zahlreichen Schuhgeschäften. Viele dieser Geschäfte waren bei der Wiener Schuhfabrik oder bei der österreichischen Vertriebsgesellschaft, der Bally Schuhverkaufs-Gesellschaft m.b.H., verschuldet, so etwa die Firma Richard Reschovsky & Co. in Wien mit 90 000 Schilling. Da Reschovsky nach dem «Anschluss» die vertraglichen Verpflichtungen nicht mehr erfüllen konnte, war es gemäss dem Wiener Anwalt von Bally, Engelbert Zinsler, «zur Rettung der früher erwähnten aussenstehenden Forderungen unumgänglich notwendig, dass die Bally Schuhverkaufsgesellschaft m.b.H. das schon bisher von

ihr kontrollierte Geschäft der Firma Richard Reschovsky & Co. als Filialgeschäft übernimmt und den bisherigen Firmeninhaber entfernt. Durch diese Übernahme würde ein bisher jüdisches Geschäft in arische Hände überführt werden.»⁴³

Bally versuchte also, durch die Übernahme von (mindestens) vier verschuldeten Schuhgeschäften ausstehende Forderungen zu sichern. Dabei erwuchs der Firma heftiger Widerstand, vor allem von seiten des Detailhandels, der Bally als jüdisches und ausländisches Unternehmen bezeichnete und gegen eine Monopolbildung argumentierte. Grossisten wie Delka wiederum versuchten die Expansion eines bedeutenden Konkurrenten zu verhindern. Bally ging Anfang Mai 1938 in die Offensive und bewarb sich um die «Genehmigung zur Erwerbung einer beschränkten Anzahl von Schuhgeschäften aus jüdischem Besitz», die deshalb notwendig sei, weil die finanziellen Forderungen gegenüber diesen Schuldnern als gefährdet anzusehen seien:

«Eine grosse Anzahl dieser Geschäfte sind uns in letzter Zeit zum Kauf angeboten worden und haben wir mit einigen Inhabern Verhandlungen zur Sicherstellung unserer Forderungen angeknüpft. Mit Schreiben vom 27. April wurden wir jedoch vom Schuhindustriellen-Verband unter Berufung auf das österreichische Untersagungsgesetz davor gewarnt, derartige Verhandlungen zu pflegen.»⁴⁴

Bally intervenierte mehrmals bei massgebenden Stellen und machte gegenüber den zur Übernahme vorgesehenen Geschäften Forderungen von insgesamt 436 000 Schilling geltend. Mitte Juli 1938 erhielt die Firma die Genehmigung, drei Schuhhäuser «vorderhand treuhändisch» zu übernehmen, wobei festgehalten wurde, Bally dürfe keine dieser Firmen erwerben und alle drei Firmen seien einzeln zu verkaufen. Im Fall des Schuhhauses Paulus hatte sich Bally offiziell als Käufer beworben und mit dem Eigentümer auch schon einen Vorvertrag abgeschlossen, der von den Behörden jedoch nicht genehmigt wurde. Etwas später schloss Bally jedoch mit dem erfolgreichen Käufer der Firma einen Vertrag ab, der die Zahlung der Schulden regelte und vorsah, dass das Warenlager Eigentum von Bally blieb. Bally war ausserdem berechtigt, das Verhalten des Käufers «laufend zu überprüfen und zu überwachen».⁴⁵

Im Fall des Schuhhauses Richard Reschovsky & Co. erhielt die Bally Schuhverkaufs-GmbH im Januar 1939 schliesslich die Genehmigung zum Erwerb. Bally trat vom Vertrag jedoch zurück, nachdem sich herausgestellt hatte, dass das Geschäftslokal, das in einer der teuersten Geschäftsstrassen Wiens situiert war, nicht erworben werden konnte, und übernahm nur das Lager von Reschovsky. Nachdem sich derartige Widerstände gezeigt hatten, versuchte Bally sich an

den Liegenschaften der Schuldner schadlos zu halten. So ersuchte Rechtsanwalt Zinsler im September 1938 die Geheime Staatspolizei um die grundbuchmässige «Einverleibung», das heisst die Sicherstellung eines Pfandrechtes, mit dem das Haus eines Schuldners belastet wurde.⁴⁶

Die Sicherstellung von Forderungen durch die Übernahme von jüdischen Geschäften mag unter ökonomischen Gesichtspunkten verständlich sein, und gegenüber den NS-Behörden war dies für den ausländischen Grosskonzern angesichts zahlreicher einheimischer Konkurrenten ein gewichtiges Argument. Die intensiven Bemühungen waren allerdings auch Ausdruck eines Versuchs, sich auf dem in Bewegung geratenen Markt zu profilieren und zusätzliche Marktanteile zu gewinnen, zumal Bally zur selben Zeit ausgezeichnete Umsätze erzielte – von März bis Oktober 1938 hatte sich der Umsatz in den Wiener Bally-Schuhgeschäften verdoppelt, und die österreichische Schuhproduktion bis Ende 1938 war bereits im Oktober vorverkauft. Die Direktion der Bally-Schuhfabriken in der Schweiz war darüber selbstverständlich informiert, wie sie insgesamt die für den Konzern relevanten weltpolitischen Geschehnisse mit grosser Aufmerksamkeit verfolgte.⁴⁷ Dazu gehörte nun also auch die Möglichkeit, jüdische Firmen zu übernehmen. In Deutschland war dies insofern von Interesse, als Bally dort bis 1938 nur eine Gesellschaft für den Engrosverkauf, nicht aber eine Detailhandelsgesellschaft besass. So diskutierte die Direktion in Schönenwerd (SO) den bevorstehenden Verkauf des Kölner Schuhhauses Joseph, doch Max Bally wies im Juni 1938 auf mögliche Komplikationen hin, «weil hier auch in den Städten Bonn, Koblenz und Köln die Frage der Übernahme von Häusern mitspielt». Was den Erwerb von Geschäften betraf, an denen Bally bereits beteiligt war, hielt man «die Gefahr einer früheren oder späteren Vermögensabgabe [für] ein Gegenargument, auch die Unmöglichkeit der Überweisung von Dividenden. Andererseits werden irgendwann die Läden doch wieder vollwertig. Also im allgemeinen lieber bis auf weiteres klein bleiben.»⁴⁸ Schliesslich aber informierte der Jahresbericht der C.F. Bally Holding AG von 1940/41 darüber, dass das ehemals jüdische Unternehmen Arthur Jacoby GmbH, «das in Berlin und anderen Städten des Altreichs eigene Detailunternehmen betreibt und an welchem unsere Gesellschaft beteiligt ist, [...] im abgelaufenen Jahr befriedigend gearbeitet» habe.⁴⁹

Anders als Bally trat der Nahrungsmittelkonzern Nestlé in Wien gar nicht als Kaufinteressent auf, sondern versuchte, die offene Handelsgesellschaft Altmann & Kühne, die drei florierende Schokoladengeschäfte betrieb, 24 Angestellte beschäftigte und 1937 einen Umsatz von 500 000 Schilling erzielt hatte, über einen Strohmann zu erwerben. Hans Schenk, ein langjähriger Angestellter der Nestlé AG Wien, einigte sich mit den Inhabern Emil Altmann und Ernst Kühne Ende Mai 1938 auf den Erwerb der drei Geschäfte für 190 000 Reichs-

mark. Die Behörden lehnten den Vertrag jedoch ab; zum einen überlegte man, die drei Geschäfte einzeln zu verkaufen, da sie «eventuell für *drei* Volksgenossen Lebensmöglichkeiten» bieten würden.⁵⁰ Ausschlaggebend war jedoch, dass man hinter Schenks Bewerbung den getarnten Übernahmeversuch von Nestlé beziehungsweise der ebenfalls zum Schweizer Konzern gehörigen Nestlé-Tochter Sarotti Berlin vermutete. So schrieb der kommissarische Verwalter von Altmann & Kühne an die Behörden, er habe anlässlich des Vorstellungsgesprächs den Eindruck gehabt, «dass der Käufer Pg. Schenk die Firma nicht für sich, sondern für eine Firma aus dem Altreich kaufen wollte. Da wir Wiener Zuckerwarenhändler an einer Übernahme der Altmanngeschäfte durch eine Firma aus dem Altreich gar kein Interesse hatten, habe ich Erkundigungen über Pg. Schenk eingeholt.» Schenk sei jahrelang «Angestellter der Zweigniederlassung der Schweizer Nestlé-Gesellschaft A.G.» gewesen, die ihm einen Kredit von 170 000 Reichsmark zugesichert habe, damit er die Altmann-Geschäfte erwerben könne. «Mir war auch schon anfangs April bekannt, dass die Firma Sarotti A.G. Berlin, die auch dem Nestlé-Konzern angehört, lebhaftes Interesse an den Altmanngeschäften zeigte. Nach der ganzen Sachlage wollte Pg. Schenk die Altmanngeschäfte für die Nestlé Gesellschaft erwerben.»⁵¹

Ende August entschied die «Arisierungskommission», eines der Geschäfte zu schliessen und die beiden anderen zu verkaufen. Die Bewerber für das eine Geschäft wurden jedoch wegen mangelnder Fachkompetenz abgelehnt; der Entscheid über Schenk wurde aufgeschoben, da die Bindung zu Nestlé weiterhin als inakzeptabel erschien. Die Schweizer Zentrale von Nestlé war über die Vorgänge informiert. Anfang September 1938 berichtete die Generaldirektion dem Verwaltungsrat, dass nun der Erwerb des am besten gelegenen Geschäftes von Altmann & Kühne für 100 000 Reichsmark vorgesehen sei, was man in Vevey für einen guten Preis halte.⁵² Kurz darauf aber beschlossen die Behörden, die gesamte Firma zu liquidieren. Erst als Schenk mit seinem Anwalt persönlich vorsprach und erklärte, auf den Kredit von Nestlé zu verzichten und sich um eine anderweitige Finanzierung zu bemühen, erhielt er im November 1938 die Genehmigung, das Geschäft zu erwerben.

Kurz nach Kriegsende schrieb Hans Schenk an die Schweizer Konzernzentrale in der Absicht, den abgebrochenen Kontakt wieder aufzunehmen. Dies löste in Vevey Beunruhigung aus, zumal sich Hans Riggenbach, der Leiter von Sarotti Berlin, 1938 dafür eingesetzt hatte, dass Schenk den für den Kauf benötigten Kredit von der österreichischen Länderbank erhalten hatte. Nestlé hatte also nicht selbst Kapital gegeben – dies wäre nicht akzeptiert worden – aber den Kredit vermittelt. Man erinnerte sich nun auch daran, dass Emil Altmann auf seiner Flucht in die USA 1938 während eines Aufenthalts in Vevey Nestlé sein Geschäft für 30 000 Franken angeboten hatte. Nestlé hatte dies damals mit der

Begründung abgelehnt, dass die NS-Behörden eine solche in der Schweiz vorgenommene Transaktion niemals billigen würden und jeder Betrag, den man Altmann direkt bezahle, für den Konzern verloren sei. Nun, nach dem Krieg, hoffte man in Vevey, dass «Sarotti oder sogar Nestlé [...] nicht in diese Angelegenheit verwickelt seien». Eine interne Notiz schlug hinsichtlich allfälliger Entschädigungsforderungen Altmanns eine Verteidigungsstrategie vor, die davon ausging, dass Schenk die Abmachungen von 1938 nicht schriftlich beweisen könne. So wurde betont, Schenk habe sich nie als Mandatar des Konzerns, sondern als Eigentümer von Altmann & Kühne verhalten und seine eigenen Interessen verfolgt; deshalb dürfe ihm heute weder geholfen noch überhaupt mit ihm kommuniziert werden. Mit Nestlé habe die Sache nichts zu tun; man müsse die Aufmerksamkeit auf die deutsche, rechtlich selbständige Firma Sarotti lenken. Und gegen aussen könne man schliesslich – auch wenn das nicht sehr befriedigend sei – erklären:

«Als nach dem Anschluss die Juden auch in Österreich verfolgt und ihre Geschäfte liquidiert wurden, war Sarotti daran interessiert, dass dieses florierende Geschäftshaus Altmann & Kühne nicht in die Hände irgendeines Nazis falle, der es mit Sicherheit ruiniert hätte»⁵³

Sowohl Bally als auch Nestlé unternahmen beträchtliche Anstrengungen, um jüdische Geschäfte zu erwerben beziehungsweise ins Tätigkeitsfeld ihres Konzerns zu integrieren. In Österreich sahen sie sich als ausländische Grossunternehmen allerdings heftiger Konkurrenz ausgesetzt, und die staatlichen Stellen neigten dazu, zugunsten des einheimischen Detailhandels und gegen die Konzerne zu entscheiden. Eine klare Politik gegenüber Schweizer Unternehmen lässt sich daraus jedoch nicht ableiten: Die zum Berner Unternehmen Dr. A. Wander AG gehörende Wander Wien GmbH war zwischen 1938 und 1940 an drei Geschäftsübernahmen in Österreich beteiligt. Zwei kleinere Firmen konnte sie problemlos übernehmen; im Fall des Wiener Pharmazieproduzenten Syngala GmbH setzte sie sich als Mitglied eines deutsch-österreichischen Viererkonsortiums gegen parteinahe Konkurrenten durch: Das branchenspezifische Know-how und das ökonomische Potential von Wander und ihren drei Mitbewerbern gaben für die Behörden den Ausschlag.⁵⁴

Angesichts der Einschränkungen des Zahlungsverkehrs und der Schwierigkeit, Gewinne – zum Beispiel in Form von Dividenden – in die Schweiz zu überweisen, dürfte manche Schweizer Firma eine Investition in Deutschland in Form der Übernahme einer jüdischen Firma sorgfältig abgewogen haben. Gleichzeitig aber sprach die Existenz nicht oder nur unter Verlust transferierbarer und von Entwertung bedrohter schweizerischer Finanzguthaben in

Deutschland dafür, diese in Sachwerten anzulegen.⁵⁵ Dies war beim «Haus der Schweiz» in Berlin der Fall.⁵⁶ Bereits im November 1932 wurde den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), die in Berlin «Unter den Linden» Büros gemietet hatten, eine benachbarte Liegenschaft zum Kauf angeboten. Die SBB wandten sich in der Folge an verschiedene Schweizer Banken und traten im Dezember 1933 zusammen mit der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA) und deren Hypothekarbank, der Schweizerischen Bodenkreditanstalt, in Verkaufsverhandlungen ein. Es zeigte sich, dass neben dem zur Diskussion stehenden Objekt der Erwerb einer sich unmittelbar daneben befindlichen Liegenschaft aus baulichen Gründen wünschenswert wäre. Mit dem Auftrag, das Geschäft rasch abzuwickeln, gründeten im Februar 1934 drei deutsche Strohmänner unter dem Namen «Haus der Schweiz» eine GmbH, welche die beiden Liegenschaften im November 1934 erwarb. Die SKA hatte sich unterdessen aus dem Geschäft zurückgezogen und war durch die Bank Leu ersetzt worden. Letztere sah im Immobilienerwerb eine Möglichkeit, ihre in Deutschland blockierten Guthaben in reale Werte umzuwandeln. Voraussetzung für das Zustandekommen des Geschäftes war denn auch die zuvor von der Reichsstelle für Devisenbewirtschaftung erteilte Bewilligung, für den Kauf der Liegenschaften Registermark im Betrag von 1,8 Mio. zu verwenden.

Beide Liegenschaften gehörten Juden, die Berlin bereits im Februar beziehungsweise März 1933 verlassen hatten; an der Baugesellschaft Berlin Innenstadt war Heinrich Mendelssohn mit 40% beteiligt, die zweite befand sich im Besitz des Arztes Dr. Königsberger. Während der Preis der ersten Liegenschaft ungefähr ihrem Wert entsprach – der Steuerwert 1931 betrug 803 000 Reichsmark, der Kaufpreis 830 000 Reichsmark –, profitierten die Schweizer Investoren im zweiten Fall von der Notlage des Verkäufers: der Steuerwert lag 1925/26 bei 700 000 Reichsmark und wurde 1933 von den Behörden rückwirkend auf 468 000 Reichsmark veranschlagt; bezahlt wurden schliesslich 337 000 Reichsmark. Als Mendelssohn 1951 eine Entschädigung forderte, beauftragte die Bank Leu einen Rechtsanwalt mit der Untersuchung. Dieser lehnte Mendelssohns Begehren ab und drohte mit einer Klage, falls Mendelssohn bei seinen Anschuldigungen bliebe. Allerdings leitete die Bank keine derartigen Schritte ein, zumal der Anwalt zuhanden der Bank festhielt, dass im Fall der zweiten Liegenschaft mit einem sogenannten Steuersteckbrief gegen Dr. Königsberger eine der schärfsten vermögensrechtlichen Massnahmen verhängt worden und dadurch die Handlungsfreiheit des Verkäufers äusserst eingeschränkt gewesen sei. Der Anwalt hoffte, dass die Diskussion nicht auch auf diese Liegenschaft ausgedehnt werde, und wies die Bank auf die Gefahr allfälliger (jedoch offenbar lange Zeit nicht geltend gemachter) Entschädigungsansprüche hin. Letztere wurden, da sich die Liegenschaft im Osten Berlins befand, nach 1989 wieder aktuell.

Die Beispiele zeigen, dass Schweizer Unternehmen im Arierisierungsprozess eine aktive Rolle spielten; die Firmensitze in der Schweiz hatten von diesen – oftmals über Tochterfirmen im NS-Machtbereich abgewickelten Erwerbungen – nicht nur Kenntnis, sondern billigten sie oder trieben sie sogar voran. Ihre Motive und Strategien waren dabei sehr unterschiedlich. Nach dem Krieg aber bauten sie im Wissen um das geschehene Unrecht und allfällige Restitutionsansprüche Abwehrdispositive auf. In den Quellen, welche die Überlegungen der Schweizer Unternehmer bezüglich des Erwerbs jüdischen Eigentums dokumentieren, finden sich kaum Belege für ethische Bedenken. Dies gilt selbst für Hoffmann-La Roche, eine Firma, welche von 1933 bis 1938 die Übernahmeangebote fünf verschiedener Firmen ablehnte und 1940 vom Kauf eines Gebäudes nach Einsprache des ursprünglichen Eigentümers zurücktrat: Dokumentiert sind lediglich wirtschaftliche, politische und rechtliche Überlegungen.⁵⁷ Es gibt auch – anders als bei Personalfragen in den Tochtergesellschaften – kaum Hinweise darauf, dass Antisemitismus beim Erwerb jüdischen Eigentums im Spiel war. Ökonomisches Kalkül gab den Ausschlag, wobei die «ausserordentlich günstigen» Möglichkeiten manchen verlockten, wie das Beispiel des Waffenfabrikanten Emil Bührle zeigt.⁵⁸ Im Sommer 1941 bot die Schweizerische Bankgesellschaft Bührle im Auftrag des in Chur lebenden österreichischen Bankiers Wilhelm von Gutmann dessen Anteil an der tschechischen Witkowitz Bergbau- und Eisenhütten-Gewerkschaft zum Kauf an. Die Bank ging davon aus, dass punkto Preisbildung «ein schweizerischer Käufer nicht schlechter gestellt werden soll als ein deutscher und die obige Preisgrundlage entspricht ungefähr der heutigen deutschen Preisberechnung».⁵⁹ Der Wert von Witkowitz wurde zu dieser Zeit auf 75 bis 80 Mio. Dollar, der Kaufpreis auf 20 Mio. Dollar veranschlagt. Kurz darauf wandte sich Generaldirektor Alfred Schaefer namens der Bankgesellschaft erneut an Bührle und teilte mit, die Verkäufer gingen bei der Bewertung von 30 Mio. Dollar aus, er glaube aber, man könne diese Summe auf 25 Mio. reduzieren. Im Oktober 1941 antwortete Bührle: «Wenn man sich klar macht, was Witkowitz ist, und ich habe einigermaßen einen Begriff davon, teilweise sogar aus persönlicher Anschauung, so kann man nur sagen: ausserordentlich günstig.» Bührle lehnte dennoch ab, zumal der geforderte Betrag im Verhältnis zum effektiven Wert des Unternehmens zwar sehr gering, absolut betrachtet jedoch sehr hoch sei: «Das enorme Risiko, das mit dieser Investierung verbunden ist, liegt ja keineswegs im Unternehmen selbst, sondern ausschliesslich in den politischen Verhältnissen.»⁶⁰

Schweizer Schuldner von jüdischen Geschäftspartnern im NS-Machtbereich

Jüdische Geschäftspartner im NS-Machtbereich besaßen unter Umständen in der Schweiz Bankguthaben oder konnten aus Warenlieferungen entstandene

Forderungen gegenüber Schweizer Schuldnern geltend machen. Als in ihren Firmen sogenannte kommissarische Verwalter eingesetzt wurden, stellte sich die Frage, ob die Ansprüche der ehemaligen Eigentümer oder der kommissarischen Verwalter berechtigt seien.

In bezug auf die Auszahlung von Bankguthaben einigten sich die Schweizer Banken nach dem «Anschluss» Österreichs im Mai 1938 auf eine gemeinsame Vorgehensweise. Einige Banken waren der Meinung, dass die Verfügungen der Kommissare gegen den schweizerischen *ordre public* verstiesßen. Dieser im internationalen Privatrecht anwendbare Vorbehalt des *ordre public* besagte, dass einer ausländischen Entscheidung die Vollstreckung verweigert werden kann, «wenn sonst das einheimische Rechtsgefühl in unerträglicher Weise verletzt würde».⁶¹ Allerdings war dieser Vorbehalt materiell nicht definiert, wie die Argumentation des Bundesrates gegenüber der Diskriminierung der Juden in Frankreich weiter unten zeigen wird. Im Gegensatz zu einzelnen ihrer Mitglieder lehnten es der Verband Zürcherischer Kreditinstitute und die Schweizerische Bankiervereinigung ab, ihre Mitglieder zu veranlassen, die Anweisungen der Zwangsverwalter vollständig zu ignorieren. Da die Banken im Deutschen Reich und in Österreich eminente Interessen zu verteidigen hatten, befürchteten sie Retorsionsmassnahmen des NS-Regimes. Um die Interessen der ehemaligen österreichischen Geschäftsinhaber trotzdem so weit als möglich zu wahren, verpflichtete die Bankiervereinigung die Mitgliedsbanken, den Verfügungen der Kommissare über das Vermögen von Einzelfirmen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften nur dann nachzukommen, wenn sich der Inhaber, beziehungsweise ein allein zeichnungsberechtigter Gesellschafter mit der Verfügung einverstanden erklärte. Auf Vermögen von Aktiengesellschaften hatte der kommissarische Verwalter nur Zugriff, wenn er durch einen Handelsregistrauszug belegen konnte, dass er befugt war, die Gesellschaft zu vertreten. Im Konfliktfall sollte die Bank das Kundenguthaben sperren und beim Gericht hinterlegen. Da die schweizerischen Gerichte die ursprünglichen Eigentümer schützten, beklagte sich das Reichswirtschaftsministerium Anfang 1939, die schweizerischen Banken hätten zusammen mit den amerikanischen und englischen Finanzinstituten gegenüber den Forderungen der kommissarischen Verwalter auf Auszahlung der im Ausland befindlichen Vermögenswerte eine ablehnende Haltung eingenommen.⁶²

Bei schweizerischen Warenschulden war die Schweizerische Verrechnungsstelle (SVSt) die zentrale Akteurin, zumal Warenschulden über das Clearing beglichen werden mussten. Manche jüdische Firmeninhaber waren mittlerweile emigriert und baten nun die SVSt, sie möge ihre Schuldner von der Zahlungspflicht ins Clearing befreien. Dadurch hätten die Schweizer Schuldner die geforderten Beträge direkt den ursprünglichen Eigentümern überweisen kön-

nen. Die Behörde lehnte diese Anträge jedoch regelmässig ab, womit der geschuldete Betrag auf ein Sperrkonto im NS-Machtbereich ausbezahlt wurde und für die Gläubiger verloren war. Lediglich bei Gläubigern, die sich als Flüchtlinge in der Schweiz befanden und eventuell der Unterstützung bedurften, wurden Ausnahmen bewilligt. 1939 beschwerte sich die deutsche Verrechnungskasse über diese Befreiungen, worauf sich die SVSt dazu entschloss, «die aufkommenden Streitfragen etwas dilatorisch und verwischend» zu behandeln.⁶³

Weder die Zahl der Schuldverhältnisse noch die Gesamtsumme der geschuldeten Beträge können quantifiziert werden. Es ist davon auszugehen, dass die geschuldeten Beträge bei der SVSt oftmals ohne Bedenken einbezahlt und nur jene Fälle aktenkundig wurden, in denen sich die ehemaligen Firmeninhaber meldeten oder die Warenschuldner die Zahlung aufgrund der Kenntnis der Situation – und entgegen der Aufforderung der SVSt zur Einzahlung – verweigerten.⁶⁴

Wenn den Forderungen der kommissarischen Verwalter jene der ursprünglichen Geschäftsinhaber gegenüberstanden und sich die beiden Parteien nicht auf einen Vergleich einigten, blieb nur der Gang vor Gericht. Die Schweizer Gerichte stellten sich in der Regel auf die Seite der ursprünglichen Eigentümer und beriefen sich auf den Vorbehalt des *ordre public*. Dass die Schweizer Gerichte die Ansprüche der enteigneten Eigentümer konsequent schützten, stellten wie gesagt auch die deutschen Behörden fest. Das Reichswirtschaftsministerium, die Deutsche Verrechnungskasse, das Reichsfinanzministerium und das Auswärtige Amt beobachteten die Praxis der ausländischen Institutionen, allen voran der Gerichte und der Banken, genau und massen deren Entscheidungen grosse Bedeutung zu. Für die Zeit von Februar bis Juni 1939 sind mehrere Besprechungen und Korrespondenzen vor allem zwischen dem Reichswirtschaftsministerium und den lokalen Gauwirtschaftsbehörden in dieser Frage belegt. Ende Februar 1939 stellte das Reichswirtschaftsministerium fest, bei Gerichtsfällen in der Schweiz würden die kommissarischen Verwalter immer verlieren. Deshalb sei zunächst auf weitere Prozesse zu verzichten, um negative Signalwirkungen zu vermeiden. Die kommissarischen Verwalter dürften fortan Klagen nur nach Absprache mit dem Reichswirtschaftsminister einreichen, grundsätzlich seien aber Verhandlungen auf privater Basis, also aussergerichtliche Einigungen, vorzuziehen.⁶⁵ Im Oktober 1942 wurde die Frage abermals erörtert: Die Rechtsprechung in den neutralen Staaten, namentlich in der Schweiz und in Schweden, gestaltete sich für die kommissarischen Verwalter ungünstiger denn je.⁶⁶ Dadurch wurde die Stellung der rechtmässigen Eigentümer gestärkt, sofern sie Zugang zu einem Schweizer Gericht hatten und ihre Verfolger nicht andere Druckmittel – etwa die Verhaftung von Verwandten –

zur Durchsetzung ihrer Forderungen auf dem aussergerichtlichen Verhandlungsweg einsetzen.

«Arisierungen» und der diplomatische Schutz schweizerischen Eigentums

Von den antijüdischen Massnahmen waren auch ausländische Staatsangehörige betroffen. Dabei gilt es zwischen den Auswirkungen gesellschaftlicher Diskriminierung und staatlichen, das heisst gesetzlich abgestützten Zwangsmassnahmen zu unterscheiden. Den Boykotten und alltäglichen Schikanen waren Schweizer ebenso wie alle anderen Juden ausgesetzt. Gegenüber staatlichen Eingriffen in ihre Eigentumsrechte aber waren sie als Ausländer durch bilaterale Niederlassungsverträge und das völkergewohnheitsrechtliche Fremdenrecht zumindest theoretisch weitgehend geschützt.⁶⁷ Diese Unterschiede werden am Beispiel der in Österreich lebenden Schweizer Juden deutlich: Wer in Wien ein Geschäft betrieb, liquidierte oder verkaufte es innerhalb weniger Monate; mehrere Inhaber machten Absatzschwierigkeiten infolge der Boykotte geltend; die Erlöse, die bei den behördlich kontrollierten Verkäufen erzielt wurden, lagen deutlich unter dem effektiven Wert. Immobilien dagegen, die staatlich hätten enteignet werden müssen, blieben mindestens in der Hälfte aller untersuchten Fälle in Schweizer Eigentum. Der Fall des Kaufmanns Albert Gerngross, der seit den zwanziger Jahren Schweizer Bürger war, zeigt auf, wie unterschiedlich verschiedenartige Vermögenswerte behandelt werden konnten: Gerngross besass zusammen mit seinem Bruder, der österreichischer Staatsangehöriger war, ein Haus in Wien; während der Hausteil seines Bruders entschädigungslos enteignet wurde, konnte Albert Gerngross seinen Teil der Liegenschaft behalten. Seine 34 153 Aktien der A. Gerngross AG, eines der bedeutendsten Kaufhäuser, musste er dagegen an die Creditanstalt verkaufen.⁶⁸

Welche Anstrengungen unternahm nun die Schweizer Diplomatie, um das Eigentum ihrer Staatsangehörigen zu schützen? Die offizielle Linie der Behörden war in rechtlicher und politischer Hinsicht äusserst problematisch. Nach dem Ersten Weltkrieg, als die entschädigungslose Enteignung von Schweizern in der Sowjetunion im Vordergrund gestanden hatte, wurde unter rechtlichen Gesichtspunkten das Prinzip des «völkerrechtlichen Mindeststandards» vertreten, das heisst, gewisse Rechte, insbesondere die Eigentumsgarantie, wurden als weitgehend unantastbar betrachtet. Zur Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft favorisierten die Schweizer Behörden dagegen zunehmend die sogenannte Gleichbehandlungstheorie und erklärten, wenn Deutschland seine eigenen jüdischen Staatsangehörigen diskriminiere, so sei die gleiche Behandlung auch der ausländischen Juden rechtlich kaum anfechtbar. Nach dem Zweiten Weltkrieg, wiederum in Zusammenhang mit den Geschehnissen in Osteuropa, kehrten die Juristen der Bundesverwaltung zur Verfechtung des «völkerrechtlichen

Mindeststandards» zurück. Die Bundesverwaltung passte ihre völkerrechtlichen Konzeptionen also politischen Interessen und den jeweils geltenden Verhältnissen an – im vorliegenden Fall zum Schaden der Juden.⁶⁹

Deutlich zeigte sich dies in der Diskussion über die Reichsverordnung vom 26. April 1938, nach der die Juden mit Reichsbürgerschaft ihr gesamtes und die im Reichsgebiet lebenden ausländischen Juden ihr im Reich befindliches Vermögen anmelden mussten.⁷⁰ Im Auftrag des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG) verfasste Bundesrichter Robert Fazy ein Rechtsgutachten über die Konsequenzen dieser Verordnung für die Schweizer Juden in Deutschland.⁷¹ Er kam zum Schluss, die Verordnung stelle einen unzulässigen Eingriff in die völkerrechtlich garantierte Rechtsposition der Schweizer Juden dar, womit die Voraussetzungen für eine diplomatische Intervention erfüllt seien. Letztere habe gute Chancen: Falls der Streifall nicht bilateral beigelegt werden könne, stehe der Schweiz der Gang vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof in Den Haag offen. Alles deute darauf hin, dass dieser zugunsten der Schweiz entscheiden würde.

Das Rechtsgutachten bestärkte den SIG in seiner Suche nach einer Lösung auf rechtlichem Weg. So kam es am 22. Juni 1938 zu einer Besprechung mit dem EPD.⁷² Gemäss den Aufzeichnungen des SIG betonte dessen Präsident Saly Mayer die staatsreue Haltung der Schweizer Juden und die Leistungen der jüdischen Fürsorge in der Flüchtlingspolitik. Gleichzeitig beharrte er darauf, das in der Bundesverfassung festgelegte Prinzip der Gleichheit aller Schweizer Bürger dürfe «unter keinen Umständen eine Einschränkung erfahren». Der SIG wünsche deshalb eine «Rechtsverwahrung der Schweiz gegenüber Deutschland»; gefordert seien ähnliche Schritte, wie sie die britische Regierung unternommen habe. Das EPD gab jedoch zu verstehen, dass sich die Schweiz keinesfalls an einer internationalen «Einheitsfront» gegen die deutsche Verordnung beteiligen werde. Vorläufig sei in Deutschland nur eine Inventarisationspflicht vorgesehen; ob es überhaupt zu Konfiskationen gegen Schweizer Juden kommen werde – welche den geltenden Niederlassungsvertrag tatsächlich verletzen würden –, sei ungewiss. Die besten Erfahrungen habe man im übrigen mit Entscheidungen im Einzelfall gemacht; diese Politik wolle man auch in Zukunft weiterführen. Man halte es «nicht nur für inopportun, sondern für schädlich, irgendwelche Grundsätze zu propagieren oder sich in eine Front mit andern Staaten einspannen zu lassen». Für den SIG war diese Stellungnahme höchst unbefriedigend. Walter Hofer, der gemeinsam mit Robert Kohli das EPD vertrat, bemerkte gar, «dass im übrigen laut Bundesverfassung vom Jahre 1848 die Juden auch nicht gleichberechtigt gewesen seien und Grundeigentum nicht frei hätten erwerben können».

Die Bundesbehörden zeigten 1938 also die Bereitschaft, elementare Rechts-

grundsätze aufzugeben, was im selben Jahr auch mit der Unterzeichnung des Abkommens über die Kennzeichnung der Pässe deutscher Juden durch den «J»-Stempel geschah: Letzteres räumte die prinzipielle Möglichkeit ein, auch die Pässe von Schweizer Juden zu kennzeichnen.⁷³ Diese Haltung wurde im Sommer 1941 anlässlich der parlamentarischen Anfrage des Neuenburger Sozialdemokraten Ernst-Paul Graber bezüglich der Situation der in Frankreich lebenden Schweizer Juden bestätigt: Am 29. September 1941 erklärte der Bundesrat, die Juden unterständen in vielen Staaten besonderen Rechtsverhältnissen. Diese seien dort jeweils Teil des *ordre public* und fänden deshalb auch auf ausländische Staatsangehörige Anwendung. Deshalb könnten Schweizer Juden keine Privilegien gegenüber den jüdischen Bürgern des jeweiligen Aufenthaltsstaates beanspruchen. Die diplomatischen Vertreter der Schweiz seien jedoch bemüht, ihren Landsleuten bei der Wahrung ihrer Interessen im Rahmen der geltenden Gesetze und Verwaltungsvorschriften behilflich zu sein.⁷⁴ Die Schweizer Behörden wollten eine grundsätzliche Auseinandersetzung auf (völker-) rechtlicher Ebene mit dem Deutschen Reich also unbedingt vermeiden und bevorzugten statt dessen die weniger Aufsehen erregende Intervention im konkreten Einzelfall. Hier bestanden tatsächlich gewisse Spielräume. So konnte etwa der Schweizer Generalkonsul in Wien, Walter von Burg, in den Jahren 1938/39 durch beharrliches Insistieren bei den «Arisierungsbehörden» für einzelne seiner jüdischen Landsleute Verbesserungen erzielen. Daraus eine Strategie der schweizerischen Diplomatie abzuleiten, wäre jedoch gänzlich verfehlt. Gerade von Burg musste ohne Rückendeckung von oben operieren: Er drohte den Wiener Behörden damit, die Schweizer Gesandtschaft in Berlin einzuschalten, obwohl er genau wusste, dass sein Vorgesetzter, der Gesandte Hans Frölicher, niemals dazu bereit gewesen wäre. Eine – aus Schweizer Sicht – leere Drohung entfaltete also ihre Wirkung, was insofern nicht erstaunt, als die deutschen Behörden gerade bezüglich der Behandlung von Ausländern und der Beziehungen zu anderen Staaten während langer Zeit negative Publizität scheuten und bei Widerstand tendenziell zurückwichen.⁷⁵ Eine etwas mutigere Politik, ja nur schon das entschlossene Festhalten am verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit durch die Behörden in Bern, hätte also zumindest jenen Diplomaten den Rücken gestärkt, die bereit waren, sich für ihre Landsleute zu engagieren. Bern aber widersetzte sich – entgegen der propagierten Strategie – auch in manchem Einzelfall einer wirksamen Intervention. Die Begründung im Fall des Buch- und Zeitschriftenhändlers Oscar Porges war typisch. Porges' Geschäftstätigkeit wurde 1935/36 in Deutschland verboten, und der Schweizer Gesandte Paul Dinichert wollte sich dagegen zur Wehr setzen. Bern erklärte, bei Porges handle es sich um einen eingebürgerten ehemaligen Ausländer; seine Abnehmer seien grösstenteils Glaubensgenossen; weder

seine Person noch sein Geschäft seien für die Schweiz von besonderem Interesse; es lohne sich nicht, «diesen ziemlich aussichtslosen und wenig interessanten Fall zum Anlass grundsätzlicher Schritte oder von Gegenmassnahmen zu nehmen, durch die die bedeutenden Interessen des schweizerischen Buchhandels aufs Spiel gesetzt würden».⁷⁶ Die Interessen der «wenigen Juden» wurden regelmässig gegen diejenigen «der Schweiz» aufgewogen, und aus dieser Perspektive war jeder Einzelfall tendenziell unbedeutend.⁷⁷ Dass das Engagement auch in diesen Fällen zumeist sehr begrenzt war, lag in der Haltung der Schweiz begründet, eine prinzipielle Auseinandersetzung zu meiden. Jeder Einzelfall aber barg angesichts der Tatsache, dass es sich beim Gegenüber um ein diktatorisches Unrechtsregime handelte, das Potential in sich, völkerrechtliche und politische Grundsatzfragen aufzuwerfen.

- ¹ Die Sendung stand im Zusammenhang mit der gesellschaftspolitischen Debatte über die bevorstehenden «Diamant»-Feiern anlässlich des 50. Jahrestages der Kriegsmobilmachung der Schweizer Armee. Sie wurde am 23. März 1989 von Radio DRS ausgestrahlt. Die Autoren waren Rita Schwarzer, Peter Métraux und Toni Ladner.
- ² Thaler, *Geschäfte*, 1998. Im zweiten Band, der laut U. Thalers Auskunft vom 31. Mai 2001 Ende 2002 erscheinen soll, werden der Fall Villiger/Strauss sowie eine bislang unbekannte, mit «brachialer Gewalt» erfolgte Übernahme aus dem Jahre 1938 dargestellt.
- ³ Bajohr, «Arisierung», 2000, S. 15f.
- ⁴ Fiedler, «Arisierung», 2000, S. 62f.
- ⁵ Bajohr, «Arisierung», 2000, S. 15f.
- ⁶ Fiedler, «Arisierung», 2000, S. 63.
- ⁷ Zu diesem und den folgenden beiden Abschnitten siehe die überblicksmässige Darstellung bei Bajohr, «Arisierung», 2000, S. 17–19.
- ⁸ Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁹ Dies gilt zumindest im Fall von Österreich; siehe Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ¹⁰ Siehe Straumann/Wildmann, *Chemieunternehmen*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK); Ruch/Rais-Liechti/Peter, *Geschäfte*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK); Karlen/Chocomeli/D'Haemer/Laube/Schmid, *Versicherungsgesellschaften*, 2002 (Veröffentlichungen der UEK); Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, *Place financière*, 2002 (Veröffentlichungen der UEK); Lussy/Bonhage/Horn, *Wertpapiergeschäfte*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ¹¹ Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ¹² Haldemann, *Schutz*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ¹³ Allein in Österreich gab es schätzungsweise 33 000 jüdische Betriebe, von denen rund drei Viertel liquidiert und ein Viertel arisiert wurden. Anhand von rund 20 Falldokumentationen lässt sich zeigen, wie Schweizer in unterschiedlichen ökonomischen Rollen – als Käufer, Verkäufer, Gläubiger, Schuldner und Intermediäre – in den Arisierungsprozess involviert waren. Siehe Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ¹⁴ Zum folgenden siehe Straumann/Wildmann, *Chemieunternehmen*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.
- ¹⁵ Geigy-Archiv, BG 6, J.R. Geigy A.G. an Reichszeugmeisterei, Kopie o.D.
- ¹⁶ Geigy-Archiv, BG 6, Koechlin an Sichtung, 11. Juli 1934.

- 17 Geigy-Archiv, VR 4/10, Schreiben (vermutlich Verwaltungsratspräsident Albert Mylius) an C. Geigy-Hagenbach, 26. Oktober 1940.
- 18 Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Vermögensverkehrsstelle, Kt. 361 (Fall Perlmöser), Bd. I, f. 48, Schreiben Dr. Eder an das Hauptamt für Technik in der Reichsleitung der NSDAP, z.H. Pg. Dr. Link (München), ohne Datum.
- 19 Archiv Schweizerischer Versicherungsverband (SVV), Schachtel 11, Dossier «Deutschland, Arier-gesetzgebung», Basler Feuer an SVV, 19. Juli 1938 und 18. August 1938 (Hervorhebung im Original).
- 20 Archiv Schweizer Rück, Bestand Schweiz Allgemeine, Protokoll Ausschuss Verwaltungsrat, 29. Juli 1938.
- 21 Bourgeois, Nestlé, 1998.
- 22 Muser, Swissair, 1996, S.84.
- 23 BAR, E 2001 (D) 2, Bd. 38, Visumsantrag der Brüder H. und M. Villiger vom 20. Februar 1941.
- 24 Zum folgenden siehe Karlen/Chocomeli/D'haemer/Laube/Schmid, Versicherungsgesellschaften, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 4.3.
- 25 Archiv SVV, Schachtel 11, Dossier «Deutschland, Arier-gesetzgebung», EPD, Abteilung für Auswärtiges an SVV, 22. November 1938.
- 26 BAR, E 2001 (D) -/2, Bd. 100, EPD an Eidgenössische Versicherungs-AG, 10. März 1939; Notiz: «Eidgenössische Versicherungs A.-G. in Zürich», ohne Datum.
- 27 Straumann/Wildmann, Chemieunternehmen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.
- 28 Roche-Archiv, PE.2.BAE-101053b, Bericht No. 810, Dr. E. Barell, Besuch in Berlin vom 2. Juni 1933, S. 3.
- 29 Straumann/Wildmann, Chemieunternehmen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 6.
- 30 MAK, 1529a/20, Tabelle 3, Verfügungen, Rundschreiben, 4. April 1933.
- 31 Ruch/Rais-Liechti/Peter, Geschäfte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.
- 32 Bajohr, «Arisierung», 2000, S. 23–25.
- 33 Ruch/Rais-Liechti/Peter, Geschäfte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.
- 34 Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Vermögensverkehrsstelle, Kt. 626, Stat. 3540, f. 4.
- 35 Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- 36 Zum folgenden siehe Karlen/Chocomeli/D'haemer/Laube/Schmid, Versicherungsgesellschaften, 2002, Kapitel 5.1.2; Perrenoud/López, Aspects, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), siehe auch Kapitel 4.7 der vorliegenden Synthese.
- 37 Archiv Schweizer Rück, Berichtssammlung Verwaltungsrat/Verwaltungsratsausschuss Bd. III, Aktennotiz «Der Anker: Wien, Besuch vom 16. und 17. März 1938 der Herren Generaldirektor Bebler und Doktor Froelich», 21 März 1938, S. 10.
- 38 Archiv Der Anker, Bericht des Vorstandes über das III. Quartal 1938, S. 2.
- 39 Archiv Schweizer Rück, Protokoll Sitzung Verwaltungsratsausschuss vom 29.3.1938, S. 23; siehe auch Team History der Schweizer Rück: «Deutschlandreport: Die Geschäfte der Schweizer Rück in Nazi-Deutschland», Oktober 1999, S. 44.
- 40 Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Vermögensverkehrsstelle, Sammelstelle A, Ordner 164–199 («Meldungen Handel»), Nr. 199, Verzichtsurkunde unterzeichnet von Hugo Gänslar am 29. März 1947. Siehe auch Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- 41 BAR, E 2400, Wien, Bd. 361, Geschäftsbericht des Schweizerischen Generalkonsulates in Wien für das Jahr 1938, S. 34.

- 42 Zu den im folgenden geschilderten Fällen von Bally und Nestlé sowie diversen weiteren Fällen in Österreich siehe Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- 43 Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Vermögensverkehrsstelle, Kt. 626, Stat. 3540, f. 7, Schreiben Zinsler an den Reichsstatthalter (Österreichische Landesregierung), Preisbildungsstelle, 22. April 1938.
- 44 Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Vermögensverkehrsstelle, Kt. 626, Stat. 3540, f. 2, Schreiben der Bally Wiener Schuh AG, gezeichnet Wildbolz, an die Kreisführung IV der N.S.B.O., Wien, 4. Mai 1938.
- 45 Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Vermögensverkehrsstelle, Kt. 624, Stat. 3409, f. 16, Gedenkprotokoll vom 8. September 1938 betreffend ein Übereinkommen zwischen Roman Schombacher und der Bally Wiener Schuh AG.
- 46 Rechtsanwalt Dr. Engelbert Zinsler, Wien 4, Operng.11, an Geheime Staatspolizei, Abteilung II H, 13. September 1938.
- 47 Interessante Hinweise hierzu finden sich im sog. Kriegstagebuch; aufschlussreich sind auch die nach Staaten getrennten Risikoanalysen, die zwischen Kriegsrisiken (das heisst Verluste durch Kriegsschäden etc.) und wirtschaftspolitischen Risiken (Uneinbringlichkeit ausstehender Forderungen durch Zahlungssperren etc.) unterschieden und diese Risiken quantifizierten.
- 48 Bally-Archiv, Direktionsprotokolle Nr. 295, 20. Juni 1938, und Nr. 341, 29. September 1938.
- 49 Bally-Archiv, Jahresbericht C.F. Bally A.G. 1940/41.
- 50 Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Vermögensverkehrsstelle, Ha 503/a, Kt. 251, f. 61f., «Betrifft: Arisierung der Firma Altmann & Kühne, Süßwarenhandel», o.D., gez. Strobl (Hervorhebung im Original).
- 51 Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Vermögensverkehrsstelle, Ha 503/a, Kt. 251, f. 73, Wolfgang Mühr, komm. Verwalter von Altmann & Kühne, an Pg. Eduard Strobl, 16. August 1938.
- 52 Archives Historiques Nestlé, Rapport de la direction générale au conseil d'administration, séance du 8 septembre 1938/acte 2511.
- 53 Archives Historiques Nestlé, SG-A 108 Ofx, Notiz, ohne Datum, 3 S., bezieht sich auf drei Briefe von H. Schenk vom 12. Juni 1945 (Original französisch).
- 54 Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- 55 Zur Anlagepolitik der Versicherungsgesellschaften siehe Karlen/Chocomeli/D'haemer/Laube/Schmid, Versicherungsgesellschaften, 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- 56 Zum folgenden siehe Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, Place financière, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.
- 57 Straumann/Wildmann, Chemieunternehmen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 6.
- 58 Zum folgenden siehe Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, Place financière, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.
- 59 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000002601, Mappe 35, XVI M 144a. Notiz vom 4. Juni 1941.
- 60 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000002601, Mappe 35, XVI M 144a. Bührle an Schaefer, 3. Oktober 1941.
- 61 BGE 64 II 88; Lühinger, Rechtssprechung, 2001.
- 62 BAR, E 2001 (D) -/2, Bd. 207, Rundschreiben des Verbandes Zürcherischer Kreditinstitute vom 13. Mai und 14. Juli 1938. Siehe auch Lussy/Bonhage/Horn, Wertpapiergeschäfte, 2001, Kapitel 6.1. – Die französischen, ungarischen und tschechoslowakischen Banken hingegen zeigten sich gemäss Reichswirtschaftsministerium viel kooperativer. Siehe Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, 04 (Bürckelmaterie), Kt. 89, 2160/00 Bd. II, Reichswirtschaftsministerium an Auswärtiges Amt u.a., 11. Februar 1939.

- ⁶³ BAR, E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 349, Jahresbericht der SVSt 1939, S. 38f.
- ⁶⁴ BAR, E 7160-06 (-) 1976/68, Bd. 409.
- ⁶⁵ Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, 04 (Bürckelmaterie), Kt. 89, 2160/00 Bd. II, Reichswirtschaftsministerium an Reichskommissar für die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich, 23. Februar 1939.
- ⁶⁶ BArch, R 87, 92, Zivilprozesse im neutralen Ausland, Aufzeichnung über die Besprechung im Auswärtigen Amt, 7. Oktober 1942.
- ⁶⁷ Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁶⁸ Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁶⁹ Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁷⁰ Mit dem «Anschluss» wurde Österreich der deutschen Devisengesetzgebung unterstellt. So zwang das «Devisengesetz für das Land Österreich» vom 23. März 1938 alle Einwohner (sog. Deviseninländer), ihre ausländischen Guthaben und Wertpapiere anzumelden. In der Folge mussten die österreichischen Kunden, unter denen sich auch viele Juden befanden, ihre bei Schweizer Banken verwalteten Werte auf deutsche bzw. ehemals österreichische Devisenbanken abdisponieren. Siehe dazu Bonhage/Lussy/Perrenoud, Nachrichtenlose Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.3.
- ⁷¹ Zum folgenden siehe Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁷² Die Zitate im folgenden Absatz stammen aus den beiden Protokollen, die S. Mayer und P. Gugenheim über die Besprechung erstellten. Archiv für Zeitgeschichte, SIG, Bestand zu Rechtsschutz für Schweizer Juden, Dossier Verordnung der Vermögensanmeldung deutscher Juden beziehungsweise deren Gültigkeit für Schweizer Juden im Ausland, Faszikel «Besprechung im Bundeshaus». Siehe auch Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁷³ UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.1; siehe auch Kapitel 3.
- ⁷⁴ BAR, E 1004.1 (-) 413, Protokoll des Bundesrates vom 29. September 1941, Nr. 1502. Siehe auch Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁷⁵ Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, «Arisierungen», 2002 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁷⁶ BAR, E 2001 (C) -/4, Bd. 130, Bonna an Schweizerische Gesandtschaft Berlin, 4. Dezember 1935. Zum Fall Porges siehe Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁷⁷ Eine erste grundlegende Auseinandersetzung, die die Repatriierung von Schweizern ins Zentrum stellt, stammt von Winiger, Auslandschweizer, 1991. Zu Einzelfallanalysen siehe Perrenoud, La Chaux-de-Fonds, 1999; Speck, Entrechtungsschäden, 1998. Siehe auch Ludi/Speck, Victims, 2001.

4.11 Kulturgüter: Flucht, Handel, Raub

Kurz nach dem Aufkommen der Debatte von 1996 um nachrichtenlose Vermögen und den Handel mit NS-Gold wurde auch die Frage nach dem Verbleib von NS-Raubkunst aufgeworfen; eine Frage, welche die Schweiz ebenfalls bereits in den ersten Nachkriegsjahren beschäftigt hat. Was im pekuniären Bereich das Gold mit seiner mythenanfälligen Qualität ist, das sind im Bereich der künstlerischen Wertgegenstände die Gemälde berühmter Maler. Im Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 1996, der den Auftrag an die UEK präziserte, wurden der Handel mit Kunstwerken und Schmuck, der Umfang und die Bedeutung dieses Handels mit Raubgut sowie der Kenntnisstand über die Herkunft dieser Vermögenswerte speziell aufgeführt.

Die erste Thematisierung der internationalen Bedeutung des schweizerischen Kunstmarktes zur Zeit des NS-Regimes schränkte den Blickwinkel allerdings stark ein und befasste sich nur mit einem einzigen Vorgang: mit der bekannten, im Juni 1939 von der Luzerner Galerie Fischer veranstalteten Auktion «entarteter Kunst».¹ Später durchgeführte Einzeltransaktionen des Galeristen Theodor Fischer mit Bildern aus dem Eigentum der Pariser Sammlung von Paul Rosenberg und die dazu nach 1945 durchgeführten Prozesse standen im Zentrum des 1998 als Reaktion auf die gestiegene Aktualität der Thematik publizierten Buches von Thomas Buomberger. Diese Publikation, in welcher auch andere Fälle ins Blickfeld gerückt wurden, war für die hier präsentierten Ausführungen eine wichtige Vorarbeit.²

Definitionsprobleme: Was sind Kulturgüter, was ist Raub?

Während sich in den meisten Arbeiten das Interesse mehrheitlich auf die klassischen Objekte der Hochkunst konzentriert, erscheint in der jüngsten Publizistik zu Vermögenswerten von NS-Opfern in der Schweiz die Kunst nur als Variante eines Vermögenswertes, ganz im Sinne des sogenannten Raubgutbeschlusses von 1945, der schliesslich weniger zur Sicherstellung von Kunst als zur Wiedererlangung von Wertpapieren führen sollte.³ Unsere Abklärungen sind von einem breiten Kulturgüterbegriff ausgegangen, der zum Beispiel auch kostbare Teppiche und wertvollen Hausrat, Münzen- und Briefmarkensammlungen, Diamanten etc. einschliesst; die Aktenlage erzwang aber doch eine weitgehende Beschränkung auf die besser dokumentierten Vorgänge um Gemälde und Grafiken. Schmuck, wegen der guten Relation von Wert und Masse beziehungsweise Gewicht ein vergleichsweise leicht zu handelndes Raubgut, müsste ebenfalls zur «Raubkunst» gezählt werden (im Gegensatz zu blossen Edelsteinen). Er hat wegen der schlechten Quellenlage aber nur marginal recherchiert werden können.⁴ Eine andere wichtige, hier aber nicht bear-

beitete Kategorie bilden die Musikinstrumente und Musikalien im weitesten Sinne (Noten bis Schallplatten).⁵ Indessen ist es gelungen, einzelne Vorgänge zu erfassen, die geraubte Bücher und Autographen betrafen. Bei vielen Objekten der «Raubkunst» handelt es sich um Unikate mit nicht austauschbarer Individualität; um Objekte also, die für den Besitzer nicht mit Geld zu bezahlen sind, sondern auch affektiven und biographischen Wert haben.

Der Kultur- oder Kunstbegriff ist gegenüber dem des Raubbegriffs geradezu leicht zu umschreiben. Was ist Raub? Was Ausnutzung einer Zwangslage, was Nötigung, was Übervorteilung? Je nach Land und Sprache und Zeitpunkt wurden und werden unterschiedliche Begriffe verwendet. Die Londoner Deklaration von Januar 1943 sprach in ihrer Warnung von Transfers oder Handel, welche die Form von offenem Raub oder Plünderung angenommen haben («whether such transfers or dealings have taken the form of open looting or plunder») und von scheinbar legalen Transaktionen, die angeblich freiwillig erfolgt waren («transactions apparently legal in form, even when they purport to be voluntarily effected»);⁶ Das Comité Interallié pour l'Etude de l'Armistice bemühte sich vergeblich, eine genaue Definition des französischen *spolié* zu geben.⁷ *Spoliation*, so definierte die Mission Mattéoli im Jahr 2000, beziehe sich auf die deutschen widerrechtlichen Konfiskationen, im Gegensatz zu *pillage*, welches zwar deutsch inspiriert sei, jedoch von den Franzosen vollführt wurde.⁸ Die schweizerische Gesetzgebung sprach 1945 von «weggenommenen Vermögenswerten» beziehungsweise von *biens enlevés*.⁹ Das Bundesgericht mit seiner 1945/46 errichteten «Kammer zur Beurteilung von Raubgutklagen» verwendete hingegen den Begriff des «Raubgutes», der sich dann auch in der Öffentlichkeit eingebürgert hat. Gemeint sind mit diesen Begriffen teils die gleichen, teils aber auch verschiedene Phänomene. Im Englischen wird zwischen *transaction under duress* (Verkauf in verfolgungsbedingter Notlage), *confiscation* (Beschlagnahmung mit oder ohne Entschädigung) und *looting* (eigentlicher Raub) unterschieden. Als Oberbegriff wird in der deutschen Sprache Entziehung verwendet. Der Blick beschränkt sich dabei nicht auf den Zeitraum von 1939 bis 1945, sondern richtet sich bereits auf die 1933/35 einsetzenden Vorgänge.¹⁰ In den ersten Jahren der NS-Herrschaft und vor allem bis Kriegsbeginn dürften die indirekten und pseudolegalen Entziehungen (zum Beispiel Verkäufe unter Zwang und Abwanderungsabgaben) dominiert haben, in späteren Jahren und während der Kriegszeit die Beschlagnahmungen durch NS-Organisationen wie die des Einsatzstabes Reichsleiter Rosenberg (ERR) und des Devisenschutzkommandos, der offene und direkte Raub sowie als häufiger Tatbestand die Plünderung.¹¹ Wie schwierig es ist, von Raub zu sprechen, zeigen die Erwerbungen für die zu Recht am stärksten mit dem NS-Unrechtsregime in Verbindung gebrachten Kunstsammlungen – das «Führermuseum Linz»

und Görings Carinhall. Diese haben nämlich zum grösseren Teil in formaler Hinsicht durchaus legal Bilder erworben, aber mit finanziellen Mitteln, deren Herkunft fragwürdig war, und sie beruhten auf vorgängigen Handänderungen, die ihrerseits mitunter nicht legal waren.

Die analytisch-deskriptive Erschliessung von Einzelfällen vermag aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen es zu welchen Arten von Transaktionen auf dem Kunstmarkt gekommen ist. Anhand der einzelnen Fälle lässt sich das rekonstruieren, was als Markt oder, wenn man den Transitcharakter betonen will, als Drehscheibe bezeichnet wird. Die dokumentierten Fälle haben in erster Linie Beispielcharakter; es geht also darum, auf das Mögliche hinzuweisen und nicht die Fälle als solche vorzustellen oder sogar mit einer direkt zugeordneten Beurteilung zu versehen. Von seiten der Öffentlichkeit besteht ein legitimes Interesse an Mengeneinschätzungen. Deshalb nahm die Studie auch soweit möglich solche vor. Es muss aber betont werden, dass Realität nur bedingt über Zahlen vermittelbar ist.

Die Hauptakteure: Händler und Sammler

Händler und Sammler lassen sich in vielen Fällen nicht unterscheiden, weil Händler auch sammelten und Sammler auch Handel trieben. Eine spezielle Kategorie bildeten Treuhänder, wenn sie für Dritte handelten, und Banken, wenn sie Kunstwerke vor allem in Safes aufbewahrten oder diese allenfalls in fremdem Auftrag veräusserten. Betreiber von Zollfreilagern sind insofern keine Akteure, als sie bloss die Struktur für andere zur Verfügung stellten. Eine besondere (und auch besonders gut dokumentierte) Kategorie bildeten die öffentlichen Museen: Sie kauften und sammelten, nahmen aber auch Deposita entgegen und vermittelten in Ausnahmefällen an Dritte.

Es ist unmöglich, generalisierende Aussagen über die verschiedenen Gruppen von Akteuren zu machen, zumal nicht nur die Rolle oder Funktion, sondern auch die individuellen Haltungen ausschlaggebend sein konnten. Vom branchenüblichen Verhalten im Kunsthandel kann man sagen, dass es insofern zumeist sachlich war, als es nur auf die jeweils vorliegende Sache, das heisst auf das Kunstgut und seine Position im Markt, abstellte und kaum, wie dies heute erwartet wird, die Notlage der Anbieter in die Überlegungen einbezog. Es war ein Verhalten, das vor allem in seinem Ergebnis und weniger in seiner Intention entweder Entgegenkommen oder Brüskierung gegenüber verfolgten Menschen bedeutete. Ein grosser Teil der historiographischen Aufmerksamkeit hat sich bisher, wie gesagt, auf den Luzerner Galeristen Theodor Fischer konzentriert. Entgegen der ursprünglichen Einschätzung, dies als personalisierende Darstellung eines prominenten Einzelfalls relativieren zu müssen, kommen wir zum Schluss, dass Fischers Rolle noch zentraler war, als bisher angenommen

wurde. Über 90% der Schweizer Erwerbungen des «Führermuseums Linz» kamen von der Galerie Fischer, das heisst 148 Gemälde und Zeichnungen im Wert von 569 545 Franken. Die meisten Werke stammten aus ehemals jüdischem Besitz. Von den 76 Gemälden und Zeichnungen, Gobelins, Möbeln und Plastiken, welche die Sammlung Göring über den Schweizer Kunsthandel erwarb, vermittelte Fischer 36 Objekte. Entsprechend wichtig war Fischer auch für die Anbieter, die aus Verfolgungsgründen ihren Besitz veräussern wollten. Eine weitere Möglichkeit für den Transfer von entzogenen Kunstobjekten in die Schweiz bestand darin, dass nicht verfolgte deutsche Kunsthändler auf Auktionen solche Kunstwerke erwarben und direkt oder indirekt an Schweizer Kunsthändler weiterverkauften. Insgesamt blieb der Kunsthandel zentral für die Überführung von entzogenen jüdischen Kunstsammlungen in die Schweiz.

Unerwünschte Emigrantenhändler – erwünschte Markteffekte

Die Schweiz wurde unter anderem auch darum vermehrt zu einem Schauplatz des internationalen Kunsthandels, weil sich eine grössere Zahl von aus Deutschland emigrierten Kunsthändlern hier niederliess. Die Berufsverbote für jüdische Kunstsammler und Kunsthändler hatten zur Folge, dass diese ihre Sammlungen oder Teile derselben veräusserten. Im Einwanderungsland wurden jedoch zum Schutz des «einheimischen» Gewerbes ebenfalls Restriktionen aufgebaut. Der Luzerner Galerist Theodor Fischer sprach sich im November 1935 in einem zu behandelnden Fall mit folgender Begründung generell gegen eine Niederlassung deutscher Emigranten aus.

«Die Bedürfnisfrage muss unbedingt abgelehnt werden, besonders in der gegenwärtigen Krisenzeit. [...] Dieser Einzelfall wäre ein gefährliches Präjudiz für zukünftige Gesuche von deutschen Emigranten, die sich alle in derselben Lage wie Nathan befinden, der jetzt schon zahlreiche Familien in der Schweiz aufsucht.»¹²

In der Vorkriegszeit emigrierten von 250 Kunsthistorikern etwa 85% ins Ausland, davon jedoch nur 17, also 8%, in die Schweiz. Quantitativ scheint diese Zahl vernachlässigbar zu sein, qualitativ hingegen nicht. Zudem liess sich etwa ein Dutzend Kunsthändler kurz- oder langfristig in der Schweiz nieder (Flechtheim, Feilchenfeldt, Rosenthal, Nathan, Kallir-Nierenstein, Blumka, Katz u.a.). Das Fachwissen, das der Schweiz zufloss, ist schwer zu messen und zu quantifizieren. Fritz Nathan war unter den emigrierten Kunsthändlern der wohl wichtigste Zulieferer für die grossen Privatsammlungen von Oskar Reinhart und Emil G. Bührle.

Rückblickend äusserte sich Willi Raeber, der ehemalige Basler Präsident des Kunsthandelsverbands der Schweiz, folgendermassen über die Auswirkungen der Emigration auf den Kunsthandel:

«Wir wissen und haben die Erfahrung gemacht, wie belebend in den vergangenen dreissig Jahren auf den schweizerischen Kunsthandel und das schweiz. Sammelwesen einige neu in der Schweiz etablierte Kunsthandlungen gewirkt haben. Andererseits sehen wir aber auch besser als andernorts, welcher enorme Schaden durch die skrupellosen Machenschaften gewisser ausländischer «Kunsthändler» angerichtet worden ist.»¹³

Die Anerkennung der positiven «Nebenwirkungen» der Immigration fand ihre Einschränkung in der Feststellung, dass leider eine grosse Zahl von Aussenseitern im Kunsthandel tätig sei, nämlich

«alle jene Leute, die sich aus den oft abwegigsten Berufen dem Kunsthandel als einer leicht zu melkenden Kuh zugewandt haben und denen es tatsächlich gelingt, bar jeglicher Kenntnisse und allein durch ihre Skrupellosigkeit, Geschäfte zu machen».¹⁴

Ab 1933 kam ein Teil der jüdischen Sammlungen auf den Markt, bevor ein einziges Kunstwerk beschlagnahmt wurde. Beim Transfer von jüdischem Kulturgut spielten darum zwangsläufig die in die Schweiz emigrierten Kunsthändler eine besondere Rolle; durch ihr persönliches Schicksal waren sie für die Rolle des Vermittlers zwischen dem deutschen und dem schweizerischen Kunstmarkt geradezu prädestiniert. Die Verfolgung dieses Personenkreises – und somit ihre problematische Situation – sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die betroffenen Kunsthändler zumindest bis 1938 oft nach Deutschland reisten, um ihre zurückgebliebenen Familien zu besuchen und um den Kontakt zu Kunstsammlern zu pflegen, die ihre Sammlung verkaufen wollten. Dies ist für mehrere Kunsthändler, so zum Beispiel Fritz Nathan, Walter Feilchenfeldt und Alfred Flechtheim, belegt.

Treuhänder und Banken

Die Banken und Treuhandgesellschaften waren zunächst nur Dienstleister für andere wie Händler oder Sammler, und doch kam es vor, dass sie aus rein finanziellen Interessen in diesem Bereich auch selber aktiv wurden und Käufe tätigten. Ein prominentes Beispiel ist die Zürcher Fides-Treuhand-Vereinigung, die

seit 1928 eine Tochtergesellschaft der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA), heute Credit Suisse Group (CSG), war. Obwohl heute mit dem Argument, man habe stets nur im Auftrag Dritter gehandelt, grundsätzlich jede Verantwortlichkeit abgelehnt wird, war dieses Unternehmen nach 1934 bis gegen 1943 insofern im Kunsthandel aktiv, als es ungefragt seine Dienste anbot und damit den Verkauf von jüdischem Besitz und von «entarteter Kunst» dynamisierte. Der Firma ging es darum, ein in Deutschland liegendes Kreditsperrguthaben von 8 Mio. Reichsmark sowohl in Deutschland zu reinvestieren als auch über Exportkäufe für Dritte nach und nach abzubauen. Die Bodenkreditanstalt, ebenfalls eine Tochtergesellschaft der SKA¹⁵, tat ähnliches wie die Fides im Bereich der Kunst, indem sie in Zusammenarbeit mit deutschen und schweizerischen Industrieunternehmen Eisen und Blech für die Schweiz kaufte. Im Falle der Fides lassen sich fünf Teilbereiche von Aktivitäten unterscheiden:

1. Versuche, den Verkauf bereits beschlagnahmter sogenannter «entarteter Kunst» zur Devisenbeschaffung für das Deutsche Reich zu monopolisieren,
2. Versuche, aus deutschen Museen französische Impressionisten abzuzweigen,
3. Hilfeleistung für Verkäufe deutscher Kunsthändler an Kunsthändler im Ausland,
4. Erwerb von Kulturgütern für Dritte auf den «Judenauktionen» und
5. Vermittlung von Kulturgütern aus dem Deutschen Reich an kulturelle Institutionen der Schweiz. Belegt ist die Eigeninitiative etwa durch Inserate 1938/39 in der «Weltkunst», welche die Dienste der Fides «ausländischen Käufern für den Export von Kunstwerken aller Art aus Deutschland» anbot; oder auch durch das Verhalten ihres Leiters der Abteilung Kunst, Franz Seiler, der 1935 in der Berliner Nationalgalerie mit impertinent wirkenden Vorschlägen auftrat, von welchen Bildern sich die Galerie trennen solle. Eberhard Hanfstängl, Direktor der Berliner Nationalgalerie, hielt in einem Bericht vom November 1935 unter anderem fest: «Dr. Seiler zählte dabei sämtliche Arbeiten dieser Künstler in der National-Galerie auf, also den wertvollsten und unersetzlichsten Besitz an ausländischer Kunst innerhalb der Galerie.»¹⁶

Wieviel Raubgut in Banken deponiert wurde, konnte angesichts der dürftigen und schwierigen Quellenlage nicht festgestellt werden; es gibt kaum Akten, die über den Inhalt der geschlossenen Safes Auskunft geben könnten. Bei der notariellen Zwangsöffnung von «nachrichtenlosen» Safes und Depots sowohl unmittelbar in der Nachkriegszeit als auch in jüngeren Jahren wurden nur sehr vereinzelt Bilder zutage gefördert. Die UEK hat keine eigenen Recherchen zu den Kunstsammlungen durchführen können, die die Banken vor allem in den 1960er und 1970er Jahren anzulegen begannen. Die bankeigenen Untersuchungen förderten keine «Raubbilder» zutage, und es wurden keine sogenannten nachrichtlosen Bilder, jedoch vereinzelt Objekte, die aus ehemaligen Pfandbeziehungsweise Kreditverhältnissen stammten, identifiziert.¹⁷

Der Markt und die Preise

Der Kunstmarkt ermöglichte wie jeder andere Markt einen Besitzwechsel unter Wettbewerbsbedingungen. Der Markt, das konnte ein reales oder in vielen Fällen auch nur virtuelles Territorium sein, auf dem sich Verkäufer und Käufer oder, was kaum weniger häufig vorkam, Partner zum Tausch von Naturalien trafen. Der Kunstmarkt hatte, insofern es um Ware zweifelhafter Herkunft ging, den Charakter eines Schwarzmarktes, doch konnte mit dem Weiterverkauf insofern Unbedenklichkeit erzeugt werden, als in der Folge nur noch der Intermediär als Herkunft massgebend war. Wie andere Marktverhältnisse hatte auch der Kunstmarkt der Jahre 1933 bis 1945 ambivalente Züge: Einerseits ermöglichte er mittelbedürftigen Menschen, zu Geld zu gelangen; andererseits bestimmte die über Geld verfügende und nicht der Verfolgung ausgesetzte Seite mit ihren Angeboten weitgehend den Preis. Die Veräusserungen geschahen unter der zusätzlichen Bedingung und (oder) Möglichkeit des Geschäftens mit Geldbeträgen in verschiedenen Währungen und nach verschiedenen Konvertibilitätsregeln. Die Clearingbedingungen oder -befreiungen waren ein wichtiges Element des Handels.¹⁸ Waren im Normalfall die Zahlungen die Folge von Besitzwechseln, konnte, wie die Aktivitäten der Fides zeigen, der Besitzwechsel auch nur die Folge eines Bestrebens sein, vorhandene Guthaben abzubauen. Die Besitzwechsel dürften im Kunstmarkt der fraglichen Zeit besonders häufig gewesen sein. Die Zahl der Verkäufer nahm zu, diejenige der Käufer ging allerdings zurück – dies übrigens nicht erst seit 1933, sondern krisenbedingt schon vorher. Die Ausweitung des Angebots musste allerdings gar nicht speziell gross sein, um einen grossen Effekt zu erzielen. Die Preise waren alles in allem niedrig. Die besten Indikatoren sind die Erträge der Auktionen, weil Versteigerungen einen offenen Markt bildeten und darum ein Maximum an Interessenten ansprachen.

In mehreren Fällen kann festgestellt werden, dass die bereits niedrigen Preise von den Käufern (auch von Museen) zusätzlich gedrückt wurden und man dies als Normalität empfand. Der Handel mit dem in mehrfacher Hinsicht fragwürdigen Kunstgut war ein wesentlicher und weitgehend als unproblematisch empfundener Teil des normalen Kunsthandels. Er gehörte damals in einer Weise dazu, wie er nach den traditionellen Normen des Schutzes von Privatbesitz und nach den im Laufe des Krieges mehr und mehr Fuss fassenden neueren menschenrechtlichen Normen nicht einfach dazugehören sollte. Vielleicht schon damals, sicher aber im Rückblick erstaunt es, wie uneinsichtig das Verhalten gewisser Händler und Gemäldebesitzer zumal während der bundesgerichtlichen Restitutionsphase von 1946 bis 1952 war und wie einzelne Befunde des Hohen Gerichts ausfielen.

Der Staat und das Recht

Die im Namen des Staates handelnden Personen waren selbstverständlich ebenfalls Akteure, wenn vielleicht auch nur zweiten Grades. Obwohl in dem uns besonders interessierenden Bereich der staatlichen Verantwortung differenziert werden muss, sind hier generalisierende Aussagen leichter möglich als im Falle des komplexen privaten Kunsthandels: Der grenzüberschreitende Kunsthandel fand zu einem beträchtlichen Teil unter den Augen der Behörden statt; diese betrieben einen relativ hohen bürokratischen Aufwand. Die Schweizerische Verrechnungsstelle (SVSt) befasste sich mit zahlreichen Ankäufen und Verkäufen und bewilligte häufig Ausnahmen, das heisst Erleichterungen (Clearingbefreiung) sowohl für jüdische Emigranten als auch für die NS-Sammlungen. Die im Namen des Staates handelnden Beamten orientierten sich an der Rechtslage, aber auch an den wirtschaftlichen Interessen des Landes. Die Einschätzung der wirtschaftlichen Bedeutung kommt in einer Beratung vom Mai 1935 durch die Clearingkommission deutlich zum Ausdruck:

«Die Schweiz nimmt als Durchgangsland mit stark entwickeltem Fremdenverkehr im internationalen Kunsthandel eine nicht unbedeutende Stellung ein. Die von schweizerischen Kunsthändlerfirmen veranstalteten Auktionen ziehen daher auch immer eine grosse Anzahl von Händlern und Liebhabern an, wovon Deutschland das Hauptkontingent stellt. Seit Inkrafttreten des deutsch-schweizerischen Verrechnungsabkommens und der dadurch erschwerten Zahlungsmöglichkeit für Waren nichtschweizerischen Ursprungs fallen die deutschen Käufer praktisch gänzlich aus.»¹⁹

Die bekannte Luzerner Auktion vom Juni 1939 wurde verwaltungsintern als gesamtwirtschaftlich interessant eingestuft; nach Abschluss des Geschäfts stellte man fest,

«dass die Ermöglichung dieser Auktion durch die Freigabe von der Clearingpflicht vom allgemeinen volkswirtschaftlichen Standpunkt aus der Schweiz nur Vorteile gebracht hat und zwar sowohl direkt als auch indirekt».²⁰

Den Bundesbehörden (EPD, EDI, EJPD, SVSt) und den Gerichten der verschiedenen Ebenen konnte nicht entgehen, dass dieser Handel mit Kunstgütern juristisch unbefriedigend oder gar ungenügend geregelt war; der Staat hat sich deswegen aber nicht zu einer rechtlichen Nachbesserung veranlasst gesehen. Er hat einzig unter äusserem Druck und nach längerem Zuwarten, dann aber überstürzt, im Dezember 1945 ein auf zwei Jahre befristetes Sondergesetz erlassen.

Es hatte sich herausgestellt, dass über siebzig von NS-Organisationen in Frankreich und den Niederlanden konfiszierte Bilder und Zeichnungen in der Schweiz verkauft beziehungsweise gegen «genehme Kunst» eingetauscht worden waren. Diese mussten – sofern sie eingeklagt wurden – gemäss dem sogenannten Raubgutbeschluss trotz gutgläubigen Erwerbs, der den Schweizer Käufern attestiert wurde, den Eigentümern zurückgegeben werden.²¹

Zwischen 1933 und 1945 wurden drei Massnahmen angeordnet, um die Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern zu regulieren: Der Bundesratsbeschluss vom 23. April 1935, die Verfügung vom 17. März 1938 sowie das Communiqué vom 25. Mai 1944. Alle drei sind als Schutzmassnahmen zugunsten der einheimischen Kunst- und Kulturschaffenden zu betrachten; nur die letzte nimmt Bezug auf die Frage der Einfuhr von Raubkunst. Bis zu diesem Zeitpunkt, als man darauf aufmerksam wurde, «dass angesichts der heutigen Verhältnisse überhaupt in der Erwerbung von Kunstwerken ausländischer Herkunft aus verschiedenen Gründen grösste Vorsicht geboten erscheint»,²² war die Provenienzfrage kein Thema gewesen; dies bedeutete aber nicht, dass die Enteignungen durch das NS-Herrschaftssystem nun als illegal erachtet wurden. Erst gegen und nach Ende des Zweiten Weltkriegs und vor allem auf Druck der Alliierten bei staatlichen Stellen setzte sich in der Schweiz langsam die Erkenntnis durch, dass die im ZGB getroffene Regelung den legitimen Interessen der Opfer der NS-Raubpolitik nicht gerecht wurde. Darum wurde – gegen den Widerstand des Kunsthandels und der Schweizerischen Bankiervereinigung – der im schweizerischen Zivilgesetzbuch verankerte Schutz des gutgläubigen Erwerbs befristet aufgehoben. Der Bundesrat verabschiedete am 10. Dezember 1945 den Bundesratsbeschluss betreffend «Klagen auf Rückgabe von in kriegsbesetzten Gebieten weggenommenen Vermögenswerten», den sogenannten Raubgutbeschluss.

Die internationale Konstellation

Der schweizerische Kunsthandelsplatz stand beim Import in engem Austausch mit den besetzten Gebieten und insbesondere mit Frankreich bezüglich der Importe, beim Export dagegen seit 1937 vor allem mit Deutschland. Die Verwicklung der Schweiz in die Raub- und Kulturpolitik des NS-Regimes war intensiv und vielfältig und führte auch dazu, dass die Sammlungen von Hitler und Göring mit bedeutenden Werken alter Meister und der deutschen Romantik Zuwachs erhielten. Kunst- und Kulturgüter kamen infolge verschiedener Vorgänge in die Schweiz: zum einen als Fluchtgut sozusagen im Gepäck von Emigranten, sodann als Folge von Zwangsverkäufen, die schon seit 1933 in Deutschland stattfanden, und schliesslich als Raubgut, wobei zwischen dem «legalen» Raubgut – der «entarteten Kunst» – der Konfiskationen in den deut-

schen Museen 1937/38 und dem illegalen Raubgut die ganze Bandbreite von staatlichen und staatlich geduldeten Plünderungen in den besetzten Gebieten bis zur privaten Aneignung durch Individuen zu finden ist. Die UEK unterscheidet folgendermassen zwischen Fluchtgut und Raubgut: Bei Fluchtgut handelt es sich um Kulturgüter, die von den (jüdischen) Eigentümern selbst in oder über die Schweiz ins Exil verbracht und allenfalls verkauft wurden; bei Raubgut hingegen geht es um von deutschen Stellen im «Altreich» oder in den «angeschlossenen» und besetzten Ländern entzogene beziehungsweise beschlagnahmte und dann in der Schweiz verwertete Kulturgüter. Beide Kategorien leiten sich von der Situation der Verkäufer ab, die – ob sie sich nun im Deutschen Reich befanden oder auf der Flucht in die Schweiz waren – nicht freiwillig veräusserten. Während «Fluchtgut» und «Raubgut» als besitzorientierte Kategorien gelten können, ist die dritte Kategorie der «entarteten Kunst» inhaltsbezogen. Der Grund für den Transfer aller drei Kulturgüterkategorien war derselbe, nämlich die nationalsozialistische Verfolgungs-, Enteignungs- und Beraubungspolitik.

Das «Abfliessen» von Kunstwerken über den reichsdeutschen Markt in den frühen dreissiger Jahren war nur die erste Phase, die zur völligen Auflösung der deutsch-jüdischen Sammlungen führte. 1938 begann eine zweite Phase, in der die deutschen Behörden und Parteidienststellen jüdische Kunstsammlungen – oder das, was davon übrig war – systematisch beschlagnahmten und verwerteten. 1939 wurde das «Führermuseum Linz» gegründet. Mit dem Angriff auf Frankreich, Belgien und die Niederlande im Frühjahr 1940 wurden die anderen bekannten «Kunstrauborganisationen» wie der Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg (ERR) und das Sonderkommando Künsberg des Auswärtigen Amtes geschaffen. Diese Kunstrauborganisationen standen in inhaltlichem und temporärem Zusammenhang mit der Expansionspolitik Deutschlands; deshalb wirkten sie hauptsächlich in den besetzten Ländern.

Für die gesamte «Entzugsphase» konnten keine direkten Beziehungen zwischen reichsdeutschen Behörden oder Museen und Schweizer Behörden oder anderen öffentlichen Institutionen nachgewiesen werden. Hingegen erwarben Schweizer Museen, Sammler und Händler bis zum Kriegsausbruch 1939 Kunstwerke aus jüdischem Eigentum teilweise direkt auf «Judenauktionen». So kaufte zum Beispiel der Galerist Theodor Fischer aus der Sammlung Emma Budge mehrere Porzellanobjekte. Auch der Basler Museumsdirektor Otto Fischer kaufte eigenhändig oder über Mittelsmänner zwischen 1933 und 1937 vor Ort Grafiken ein.

Der Handel dürfte in den Jahren der verfolgungsbedingten Intensivierung der Transaktionen eine Ausweitung erfahren haben, desgleichen die schwer erfassbaren Geschäfte von unprofessionellen Gelegenheitshändlern. Entgegen der Erwartungen konnten in der Kategorie der gehobenen und entsprechend gut

dokumentierten Kulturgüter wesentlich mehr Fluchtgut- als Raubgutfälle festgestellt werden.

Der Handel mit Fluchtgut

Ausgelöst durch die nationalsozialistische Verfolgung, wurden Sammlungen von ihren rechtmässigen Eigentümern in die Schweiz gebracht. Das Ausmass des Transfers von Fluchtgut war vor allem in den frühen dreissiger Jahren erheblich. Dieses Fluchtgut, zumeist im Besitze vermögender und gebildeter Juden, gelangte in die verschiedensten Länder Europas und nach Übersee. Die mit der Auswanderung verbundenen «Raubsteuern» und die Bestimmungen zum Devisentransfer wurden erst nach und nach verschärft; die Ausfuhrerschwernisse waren anfänglich noch geringer. Der Entschluss einzelner jüdischer Sammler, in die Schweiz zu emigrieren, beruhte meist auf Kontakten, die schon vor 1933 bestanden hatten. Schweizer Museen konnten den Sammlern eine überaus attraktive Möglichkeit des Vermögenstransfers bieten, indem sie in der Lage waren, Kunstwerke aus dem «Reich» mit Freipass in die Schweiz einführen zu lassen, und dem Sammler bestätigten, dass es sich dabei um eine Leihgabe für das jeweilige Schweizer Museum handle. Im Falle des Verkaufes eines Gemäldes wurde der dadurch anfallende Einfuhrzoll in der Regel dem Käufer berechnet, so dass der jüdische Eigentümer, meist knapp an Devisen, entlastet wurde. Mit der Deklaration als Leihgabe entfiel für den deutschen Sammler nicht nur der Einfuhrzoll, sondern auch die Auswanderungsabgabe oder andere Zwangsabgaben, da es sich formal nicht um einen dauerhaften Vermögenstransfer oder eine Veräusserung ins Ausland handelte. Diese Bedingungen machte die Schweizer Museen ausserordentlich interessant.

Im Gegenzug verfügten die Museen durch den Zufluss von Fluchtgut in den dreissiger Jahren, vor allem aber während des Zweiten Weltkriegs über eine Fülle an unentgeltlichem Ausstellungsmaterial. Während des Zweiten Weltkrieges, als der Leihverkehr in Europa fast unmöglich geworden war, wurde es für Museen enorm bedeutsam, dank dem Fluchtgut weiterhin Ausstellungen organisieren zu können. Allein das Kunstmuseum Basel, das Kunsthaus Zürich und das Kunstmuseum Winterthur erhielten so insgesamt mindestens 1000 Gemälde und Zeichnungen. Dieser hohen Zahl von Deposita aus jüdischem Eigentum standen nur wenige nichtjüdische Sammlungen gegenüber. Dazu zählte zum Beispiel die Sammlung des Bankiers Baron von der Heydt, der bereits 1930 nach Ascona übergesiedelt war. Die Zahl der rund 1000 Einlagerungen verdoppelt sich, wenn man die Einlagerungen deutscher Künstler und Sammler einbezieht, die im Zuge der «Aktion Entartete Kunst» verfolgt wurden. Im Schnitt wurden aus jeder grösseren im Museum deponierten Sammlung ein bis zwei Werke für das jeweilige Museum angekauft.

Die diversen Ausstellungen wirkten für die jüdischen Eigentümer, die stückweise ihre Kunstwerke verkaufen wollten oder mussten, als günstige Werbeveranstaltung. Durch die öffentliche Präsentation bekamen die Kunstwerke das verkaufsfördernde Prädikat «museumswürdig» und konnten zugleich einem breiteren Publikum bekannt gemacht werden. Oft folgte den Ausstellungen in sehr kurzem zeitlichen Abstand die Auktionierung beim Luzerner Galeristen Fischer, der einen grossen Teil des Fluchtgutes verkaufte. Fischer veranstaltete zwischen 1933 und 1945 insgesamt 47 Auktionen, wobei die Hochblüte der «Emigrantenauktionen» zwischen 1939 und 1942 lag. Die meisten Emigranten hatten zum Zeitpunkt der Auktion die Schweiz bereits wieder verlassen. Meist musste die Ware mit höheren Abzügen zugunsten des Auktionators nochmals angeboten werden. Fischer erwarb ebenfalls Werke an den Auktionen, er war sogar der grösste Käufer. Ein Teil der Kulturgüter konnte durchaus auch über freihändigen Weiterverkauf oder über Tausch – letzteres war nachgewiesenermassen bei der Luzerner Versteigerung der Sammlung Julius Freund vom März 1942 der Fall – wieder den Weg zurück nach Deutschland nehmen.

Der Fall Glaser: «Ich lege das Schicksal der Bilder in Ihre Hand.»

Curt Glaser, von 1924 bis 1933 Direktor der Staatlichen Kunstbibliothek in Berlin und bereits 1933 in die Schweiz emigriert, deponierte zwischen 1935 und 1938 acht Werke von Edvard Munch, Erich Heckel und Paul Kleinschmidt im Kunsthaus Zürich. Dass Glaser das Kunsthaus Zürich als Exilort für seine Bilder auserkoren hat, hing damit zusammen, dass es bereits 1922 und 1932 bedeutende Munch-Ausstellungen organisiert hatte. Als Glaser 1939 einen weiteren Munch mit dem Titel «Musik auf der Strasse» (1899) von Berlin nach Zürich bringen lassen wollte, stellte sich die deutsche Devisenbehörde quer.²³ Deshalb bat Glaser Kunsthauksdirektor Wartmann um Unterstützung und vor allem um den Ankauf des Bildes:

«Denn wie sollte ich das Bild wohl heut, da alle Grenzen versperrt sind, aus dem Lande herausbefördern? [...] Was soll ich nun tun? Sollte es nicht möglich sein, für ein Bild ebenso wie für Menschen, die nicht mehr herauskönnen, eine Toleranz zu erzielen? Ich wüsste wirklich keinen anderen Weg, falls Sie sich nicht für das Bild interessieren sollten und sich entschliessen könnten, mir ein Preisangebot zu machen, das ich heut unter anderem Gesichtspunkt ansehen würde als vor dem Kriege, der jeden Besitz in einen Gegenstand der Sorge verwandelt hat. Ob ich selbst Europa noch werde verlassen können, steht dahin. Ich zweifle sehr daran, dass es möglich sein wird. Die Bilder aber werden jedenfalls hier bleiben müssen, – auf die eine oder andere Weise. Sie drückten mir in

einem ihrer Briefe Ihr Bedauern aus, dass sie Europa verloren gehen sollten. Ich lege das Schicksal der Bilder nun in Ihre Hand.»²⁴

Die Schwierigkeiten, in denen Glaser sich befand, zeigt das Schreiben aufs eindrucklichste. Das Kunsthaus Zürich, welches bereits im Besitz von sechs Munch-Bildern war, erwarb das fragliche Ölbild im März 1941 für 12 000 Franken. Ursprünglich hatte Glaser 15 000 Franken verlangt, was gemäss seinen eigenen Angaben bereits einer drastischen Reduktion des Preises gleichkam. Andererseits war dieser Betrag für das Museum eine enorme Summe, die etwa dem entsprach, was man für zwei Jahre an normalem Anschaffungskredit zur Verfügung hatte. Das Geld benötigte Glaser für seine Weiterreise in die USA. 1943 und 1946 kaufte das Kunsthaus drei weitere Munch-Bilder aus dem Besitz Glasers, das «Bildnis von Albert Kollmann» für 7000 Franken sowie das «Damenbildnis» und den «Hafen von Lübeck» für zusammen 14 000 Franken.

Der Handel mit Raubgut

Mit «Raubgut» sind Kulturgüter aus jüdischem Eigentum gemeint, die entweder im «Reich» beschlagnahmt wurden oder von den Eigentümern noch in Deutschland veräussert werden mussten, zum Beispiel an einer Auktion oder freihändig. Ein spezielles Segment der nach der Schweiz verkauften Ware bildeten Kunstwerke, die ursprünglich aus der Schweiz stammten. Jeder deutsche Kunsthändler versuchte, solche Kunstwerke entweder direkt oder über einen Zwischenhändler in der Schweiz abzusetzen, wo für ein solches Kunstwerk der beste Preis erzielt werden konnte. Diese Verkäufe deuten nicht unbedingt auf intensive, gut eingespielte Geschäftsverbindungen zwischen dem deutschen und dem schweizerischen Kunstmarkt hin, sondern sind als Anpassung an den Markt zu verstehen. Eine derartige Strategie verfolgte der Kunsthandel zu allen Zeiten, nicht nur während der Zeit von 1933 bis 1945. Darüber hinaus wurden, sofern in der Schweiz dafür Verwendung bestand, Kunstwerke aus jüdischen Sammlungen in der Schweiz «verwertet». Die Vermittler zwischen den deutsch-jüdischen Sammlungen und dem Schweizer Markt waren insbesondere deutsch-jüdische Kunsthändler, die vor ihrer Emigration oder während der Zeit ihres Schweizer Aufenthalts als «Intermediäre» fungierten. Dieser Transfer beruhte insbesondere auf der Kompetenz dieser Vermittlerfiguren und auf den niedrigen Preisen, die durch das Überangebot jüdischer Sammlungen im Deutschen Reich entstanden waren. Diese Chance des günstigen Einkaufs (und Weiterverkaufs) wurde auch von Schweizer Kunsthändlern, vor allem von der Galerie Fischer in Luzern, genutzt. Nur das tiefe Preisniveau war demnach «zeitspezifisch», hingegen waren auch die Transaktionen der Vermittler Resul-

tat der gewaltsamen Auflösung jüdischer Kunstsammlungen im «Dritten Reich». Während die Drehscheibenfunktion der Schweiz für Fluchtgut leichter belegbar ist, kann der Transit von Raubgut nur in Einzelfällen nachgewiesen werden. Ein bekanntes Beispiel ist das Schicksal der 1890 bis 1893 entstandenen «Landschaft mit Schornsteinen» von Edgar Degas, die folgende Stationen durchlief: aus einer Pariser Auktion von 1919 in die Sammlung Max Silberberg, Breslau – zurück an eine Pariser Auktion 1932 – von dort an den niederländischen Sammler Fritz Gutmann, der das Bild 1939 zur Verwahrung oder Verwertung an Paul Graupe, der seit 1937/38 in Paris lebt, gibt – Übernahme in die Schweiz durch Hans Wendland und Fritz Fankhauser – Verkauf an den New Yorker Sammler Emile Wolf 1951 – Erwerb 1987 durch Daniel C. Searle – 1998 Geschenk an das Art Institute of Chicago.²⁵ Es ist nicht untypisch, dass ein Bild mit solch problematischer Herkunft erst Jahre nach Kriegsende wieder in den Handel gegeben wurde.

Über «Arisierungen» oder Liquidationen von Raubgut gelangten nachweislich mindestens 14 Bilder aus dem besetzten Frankreich in die Schweiz. Es ist möglich, dass sich anhand der Analyse von weiteren «arisierten» Galerien zusätzliche Beispiele für «arisiertes» Kulturgut finden lassen, das in die Schweiz gelangt ist.

Silberberg, die «Stockhornkette» sowie die «Nähschule»

Max Silberberg, Industrieller aus Breslau, musste 1935 einen Grossteil seiner Kunstsammlung an Auktionen veräussern, um sein Überleben finanzieren zu können. Seine Kunstsammlung und -bibliothek wurde 1935/36 in fünf Auktionen bei Paul Graupe in Berlin zwangsversteigert. Ein kleinerer Restbestand verblieb bis 1940 im Eigentum des Sammlers und wurde dann vom Museum der bildenden Künste in Breslau in Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden «arisiert». 1942 wurde das Ehepaar im Sammellager im Kloster Grüssau untergebracht und von dort am 3. Mai 1942 vermutlich nach Theresienstadt deportiert und später ermordet. Auf der ersten Auktion bei Paul Graupe im März 1935 waren laut Auktionsberichten auch Schweizer Kunsthändler anwesend. Ebenfalls anwesend war vermutlich Fritz Nathan. Dieser interessierte sich für das einzige Werk eines Schweizer Künstlers, nämlich das Gemälde «Stockhornkette am Thunersee» von Ferdinand Hodler. Dieses Bild muss während einer gewissen Zeit in Verwahrung von Fritz Nathan gewesen sein; jedenfalls befindet sich ein Bild gleichen Titels auf einer Lager- und Verkaufsliste Nathans von 1946.²⁶

Dieser Ankauf zeigt auf, wie man sich bezüglich der Provenienz täuschen kann und sich dabei zu Unrecht auf scheinbar unbedenkliche Zuschreibungen abstützt. Obwohl Hodler mehrere Ansichten vom Thunersee gemalt hat,

ist diese Version relativ leicht identifizierbar, zeigt sie doch den Thunersee mit Wolken, die mit breiten waagrechten Strichen gemalt sind. Entstanden zwischen 1910 und 1912, wurde das Bild vom Künstler 1913 an die Galerie Wolfsberg in Zürich verkauft. 1921 gelangte es erneut in die Galerie Wolfsberg und wurde 1923 an die Sammlung A. Sutter in Oberhofen verkauft. 1985 tauchte das Gemälde bei einer Auktion der Galerie Kornfeld in Bern wieder auf.²⁷ Dort wurde als letzter Beleg der Verbleib in der Sammlung Sutter angegeben und gefolgert, dass sich die Sammlung seither in bernischem Privatbesitz befunden habe. Diese Angabe der Galerie Kornfeld wurde vom Schweizer Institut für Kunstwissenschaft (SIK) in Zürich übernommen, welches das Schicksal der Werke Hodlers laufend verfolgt. Tatsächlich war das Gemälde in den zwanziger Jahren aber an Max Silberberg in Breslau verkauft und im Zuge der Auflösung dieser Sammlung 1935 versteigert worden. Da in der Schweiz eine rege Nachfrage nach Schweizer Kunstwerken bestand, wanderte dieses Gemälde über den Kunsthandel zurück in das Land.

Aus der Sammlung Max Silberberg stammte auch ein Bild von Max Liebermann mit dem Titel «Nähschule-Arbeitssaal im Amsterdamer Waisenhaus» (1876), welches bis vor kurzem im Bündner Kunstmuseum in Chur hing. Das Bild befand sich bis 1923 in der Sammlung des Geheimrates Robert Friedberg und ist spätestens seit 1927 in der Sammlung Silberberg nachgewiesen. Dieses Gemälde wurde nicht auf einer Auktion angeboten, sondern von Silberberg 1934 über den Mittelsmann Bruno Cassirer an Adolf Jöhr verkauft und 1937 in den Kunsthallen von Bern und Basel ausgestellt.²⁸ Die Erbin, Marianne Krüger-Jöhr, vermachte es nach ihrem Tod 1992 dem Bündner Kunstmuseum in Chur.²⁹ Die Schwiegertochter und Alleinerbin Gerta Silberberg stellte gegen Ende der 1990er Jahre beim Museum einen Antrag auf Rückgabe des Gemäldes, welchem im Jahre 2000 entsprochen wurde. Mittlerweile fand das Bild über eine Auktion einen neuen Besitzer.

Der Handel mit «entarteter Kunst»

Die Nationalsozialisten nahmen von Anfang an gegenüber moderner Kunst eine feindliche Haltung ein. Der auf Repression und Elimination ausgerichtete Begriff «entartet» ist aber nicht vom Nationalsozialismus begründet worden. Dieser machte sich jedoch zum engagierten Sachwalter eines bereits vorhandenen antimodernistischen Kunstverständnisses, allerdings verbunden mit einer seinem brutalen Wesen entsprechenden Radikalität und mit einer Raffgier bezüglich klassischer und romantischer Werke. 1937 wurden in Deutschland in 101 öffentlichen Sammlungen von Museen und Kunsthallen rund 20 000 Kunstwerke beschlagnahmt. Über Werke jüdischer Maler wurde selbstver-

ständig die Acht verhängt; als «entartet» galten zudem die meisten deutschen Expressionisten, aber auch alle Abstrakten (Kubisten, Konstruktivisten etc.) und bis zu einem gewissen Grad die als zumindest «dekadent» eingestuften französischen Impressionisten. Bei den beschlagnahmten Werken handelte es sich zum grössten Teil um öffentlichen oder halböffentlichen Besitz der örtlichen Kommunen. Wenn die Konfiskation auch Leihgaben erfasste, was bisher zu wenig wahrgenommen wurde, war auch Privatbesitz tangiert.

Das NS-Regime war zunächst vor allem darauf bedacht, die «Entarteten» aus dem Verkehr zu ziehen und somit der Öffentlichkeit und der individuellen Auseinandersetzung unzugänglich zu machen. Sekundär stellte sich die Frage, was mit dem beschlagnahmten Gut zu geschehen habe. Die NS-Kunstpolitik sah für dieses grundsätzlich drei Verwendungsmöglichkeiten vor: die zu politischen Propagandazwecken, die finanzielle Auswertung durch den Verkauf ins Ausland und die Vernichtung.

Die erste Variante ist bekannt geworden durch die von Juli bis November 1937 in München gezeigte Ausstellung «Entartete Kunst». Mit dieser Schau sollte vor Augen geführt werden, dass «verantwortungslose» Museumsdirektoren in der Ära vor der NS-Machtergreifung Millionenbeträge des «Volksvermögens» für «volksfeindliche» Kunst verschleudert hätten. Zudem sollte damit ein negatives Gegenstück zur gleichzeitig stattfindenden, nach dem «gesunden» Geschmack des Volkes und seiner wahren Repräsentanten und Führer zusammengestellten «Grossen Deutschen Kunstausstellung» geschaffen werden.³⁰ Der spektakulären Demonstration von 1937 sind aber schon unmittelbar nach Machtantritt 1933 lokale Einzelausstellungen mit sogenannten «Schreckenskammern» vorausgegangen.³¹

Die zweite Variante, diejenige der Verwertung, wurde auf mehrere Arten realisiert. Bekannt ist die «offizielle» Auktion in der Galerie Fischer, Luzern, vom Juni 1939. Daneben wurden vier bei der sogenannten Verwertungskommission des Reichspropagandaministeriums regulär akkreditierte deutsche Kunsthändler (Bernhard A. Böhmer, Karl Buchholz, Hildebrand Gurlitt und Ferdinand Möller) mit Verkaufslizenzen und bestimmten Bilderbeständen ausgestattet. Am Handel waren aber auch einzelne Mitglieder der genannten Kommission (etwa Kunsthändler Karl Haberstock) beteiligt. Ein relativ geringer Teil dieses Einzelhandels erfolgte durch Zahlungen verschiedenster Art oder Tausch über die Schweiz. Die Anhänger der modernen Kunst und Freunde der verfolgten Werke befanden sich in einem Dilemma: Sollten sie mit Boykotten die Verwertungspläne sabotieren und damit nichts zu deren Rettung beitragen, oder sollten sie mit Käufen zwar die Bilder in Sicherheit bringen, aber dem «Reich» die begehrten Devisen zukommen lassen? Georg Schmidt, Direktor des Basler Kunstmuseums, war sich des Dilemmas und des Risikos bewusst; er stellte sich

jedoch auf den durch den Gang der Geschichte bestätigten Standpunkt, dass ein Tausch von «ewigem Kulturgut gegen rasch veraltende Kanonen» in jedem Fall gerechtfertigt sei.³² Deutscherseits wurde offiziell erklärt, dass man mit den Devisen gute deutsche Kunst aus dem Ausland zurückkaufen wolle. Es lässt sich feststellen, dass über die Verwertung von «entarteten Werken» (durch Verkauf oder Tausch) tatsächlich einige klassische Werke erworben wurden. Schweizerische Stellen, etwa die SVSt, übernahmen die deutsche Deklaration kritiklos;³³ in Wirklichkeit wurde der grösste Teil der Erträge aber der Kriegswirtschaft zur Verfügung gestellt. Für die direkt tangierten Maler der gehandelten Gemälde war klar, dass sie, wie Oskar Kokoschka unmissverständlich bemerkte, vom Ausland eine Solidarität der Tat durch den Kauf der angebotenen Bilder erwarteten.³⁴

Und die dritte Variante, diejenige der Vernichtung, ergab sich einerseits aus dem vorsätzlichen und anfänglich stärker ausgeprägten, dann aber durch Verkaufsmöglichkeiten etwas gebremsten Vernichtungswillen und andererseits aus dem Bestreben, unverwertbare Restbestände zu liquidieren. Der im Reichspropagandaministerium für die «entarteten Objekte» zuständige Dr. Franz Hofmann schlug im November 1938 eine propagandistisch aufgezugene Verbrennung vor und bot sich an, eine «gepfefferte Leichenrede» zu verfassen. Der moderne Kulturkampf des NS-Regimes richtete sich nicht nur gegen die künstlerischen Objekte, sondern gegen Menschen: gegen Künstler, Kuratoren, Kunsthistoriker und Kunstliebhaber. Bis in die Sprache wurde ersichtlich, dass es sich eigentlich nur um zwei Varianten ein und derselben grossen Verfolgung handelte: systematische Erfassung, Diskriminierung über Sondergesetze, Verhaftung und Deportation, Verkauf oder Vernichtung. Was später mit «artfremden» Menschen geschah, war zuvor mit «entarteter» Kunst gemacht worden.³⁵

Das Schicksal des «Rabbiners»

Der 1926 entstandene «Rabbiner» (oder «Die Prise») von Marc Chagall eignet sich wegen der Kombination von Kunstgattung und Bildmotiv als illustratives Beispiel besonders gut. Am 4. September 1933 gelangte die Kunsthalle Basel mit der Frage an die Mannheimer Kunsthalle, ob sie den «Rabbiner» ausleihen könne. Postwendend erhielt sie die Antwort, dass dies nicht möglich sei, dass die Kunsthalle das Bild aber kaufen könne. Schliesslich gelang es doch, das Bild in der Basler Ausstellung zu zeigen. Die Kunsthalle Basel musste sich allerdings verpflichten, den «Rabbiner» mit der Erläuterung zu versehen: «Das Bild ist in der im Frühjahr 1933 veranstalteten Kulturbolschewistischen Ausstellung gezeigt worden.» Man kam dieser Forderung nach.

Die anfängliche Weigerung, das Bild zur Verfügung zu stellen, erklärt sich aus den Vorgängen, die der Anfrage vorausgegangen waren: Nach dem Machtantritt der Nationalsozialisten wurden die Behörden der Stadt Mannheim und damit auch die Kunsthalle «gleichgeschaltet». Es folgte sogleich eine Ausstellung, in der auf der einen Seite «kulturbolschewistische Bilder», auf der anderen Seite ein «Kabinett des Vorbildlichen» gezeigt wurden. Um diese Schau in der Öffentlichkeit zu propagieren, inszenierten die Veranstalter ein Spektakel, in dessen Mittelpunkt der «Rabbiner» stand. Das Bild wurde in einer Prozession vor das Haus des suspendierten Kunsthalledirektors geschleppt und anschliessend, selbstverständlich ungerahmt, in mehreren Schaufenstern von Mannheimer Geschäften mit dem Schild ausgestellt: «Steuerzahler, Du sollst wissen, wo Dein Geld geblieben ist.»

Bemerkenswert ist, dass das Bild nicht erst 1938/39, sondern schon 1933 zum Verkauf angeboten wurde. Der «Rabbiner» war in der Zwischenzeit, das heisst vor der definitiven Konfiskation von 1937 durch die Reichsstelle, auf dem Markt. Das Bild fand aber keinen Käufer. So wurde es im Juni 1936 und im Mai 1937 zweimal Oskar Reinhart, Winterthur, angeboten, einmal von Hildebrand Gurlitt, Hamburg, für 6000 Reichsmark, einmal von der Kölner Galerie Abels für 7500 Reichsmark. 1928 war es in Mannheim für 4500 Reichsmark angekauft worden. Reinhart lehnte beidemal aus unbekannten Gründen ab.

Chagalls «Rabbiner» wurde 1937 in der Münchner Ausstellung der «Entarteten Kunst» erneut als Abschreckungsobjekt gezeigt. In der Luzerner Auktion vom Juni 1939 wurde er dann wieder zum Verkaufsobjekt. Georg Schmidt ersteigerte ihn für das Basler Kunstmuseum für bloss 1600 Franken (plus 240 Franken Provision), was damals etwa 850 Reichsmark entsprach. So erhielt der «Rabbiner», der bereits 1933 vorübergehend als Gast aufgenommen worden war, 1939 schliesslich in Basel seine definitive Heimstätte.

Von den ca. 20 000 beschlagnahmten Werken gingen 125 nach Luzern an die Auktion. 99 Werke sind der deutschen Kunst zuzurechnen, 26 als ausländische einzustufen. Von den 99 Werken gingen bloss 57 weg, mit Ausnahme von Picassos «Absinthtrinkerin» jedoch alle ausländischen. Insgesamt wurden also 82 Werke verkauft. Davon blieben 23 in der Schweiz, 18 kamen zunächst in Schweizer Besitz, gingen jedoch später ausser Landes. Bei der Frage nach der Abwanderung der Bilder aus Europa gelangen wir zur Erkenntnis, dass doch immerhin 93 in Europa verblieben, 21 in die USA gingen und 11 nicht verkauft wurden. Aus den USA kamen später teilweise sogar einzelne Werke wieder zurück.

Das Herkunftsproblem

Im prominenten Fall des «Rabbiners» haben wir einen lückenlosen Nachweis der verschiedenen Abschnitte seines bewegten «Lebens». In vielen anderen Fällen zeigte sich jedoch, dass die Herkunftsgeschichte jeweils der Version des letzten Verkäufers überlassen blieb. Wenn der letzte Verkäufer oder ein Donator als glaubwürdig, ehrenwert und zuverlässig erschien, erübrigten sich weitere Fragen nach der Provenienz oder gar nach einer lückenlosen Dokumentation der Besitzerwechsel. Es zeigt sich immer wieder, dass die Kaufinteressenten, falls sie überhaupt fragten, sich mit vagen und summarischen Antworten zufriedengaben. Unsere Abklärungen haben gezeigt, dass auch Museums-, Sammlungs- und andere Kataloge, welche die Provenienz der Objekte verzeichnen, in einigen Fällen die Lücken der dreissiger und vierziger Jahre entweder übergehen oder mit Ersatzangaben füllen. Angesichts des heutigen Wissensstands sollten wissenschaftliche Kataloge und kunsthistorische Studien die historischen Umwälzungen – so vor allem die zwangsweise Auflösung jüdischer Sammlungen – nicht mehr ignorieren. Private Sammler neigten im Gegensatz zu öffentlichen Sammlungen eher dazu, Raubkunst anzukaufen. Zahlreiche Privatsammlungen, die während der fraglichen Zeit entstanden, wurden später jedoch Museen vermacht oder gingen in anderer Form an die Öffentlichkeit über. In diesem Zusammenhang kann sich in diesen Sammlungen Flucht- und Raubgut beziehungsweise «entartete» Kunst befinden.

Primäres Ziel der Arbeit der UEK konnte nicht die Abklärung von Einzelfällen sein. Es ging vielmehr darum, Strukturen und Akteure herauszuarbeiten, Typologien und Kategorien von Transaktionen auf dem Kunst- und Kulturgütermarkt zu liefern, so dass Einzelfälle, auch wenn sie bisher unbekannt waren, inskünftig in bereits aufgezeigte Zusammenhänge eingebettet werden können. Quantitative Angaben müssen in den nächsten Jahren zweifelsohne laufend ergänzt werden. Gültig hingegen bleiben die von der UEK erarbeiteten Aussagen über Strukturen, Mechanismen und Motive des Transfers von Kulturgütern zur untersuchten Zeit.

Im Laufe unserer Abklärungen ist die Kommission – abgesehen von den bereits bekannten – auf keine namhaften Fälle von Handel mit Raubgut gestossen. Dies belegt nicht, dass sie nicht existieren, sondern lediglich, dass bis jetzt keine entsprechenden Spuren gefunden werden konnten. Die Schweiz war, wie dargelegt, im Vergleich zu anderen nicht besetzten Staaten besonders für das Fluchtgut ein naheliegender Umschlagplatz. Die Vorstellung aber, dass der Handel mit Raubgut – verglichen mit den besetzten Gebieten Westeuropas – ein speziell grosses Ausmass angenommen hat, konnte nicht bestätigt werden. Man kann den Befund aber auch umgekehrt formulieren: Es muss erstaunen, dass dieser Handel in der nicht besetzten und weiterhin nach

rechtsstaatlichen Prinzipien funktionierenden Schweiz nicht geringer gewesen ist.

Während die UEK die analytische Unterscheidung von Flucht- und Raubgut sowie «entarteter Kunst» getroffen und damit Mechanismen und Typologien, Handlungsweisen und Haltungsvarianten des damaligen Marktes herausgearbeitet hat, haben andere Länder vor allem «Provenienzforschung» initiiert und durchgeführt. Diese Abklärungen werden sicher zu weiteren Entdeckungen und zu einer Präzisierung des Gesamtbildes führen. Im Zusammenhang mit der Washingtoner Konferenz vom Dezember 1998 über «Holocaust-Era Assets» veröffentlichten die Schweizer Museen eine Erklärung, in der sie sich zur grössten Sorgfalt im Umgang mit «Raubkunst» verpflichteten; das Bundesamt für Kultur richtete Anfang 1999 eine «Anlaufstelle Raubkunst» ein.³⁶ «Provenienzforschung» an und für sich, deren Ergebnisse in der Regel auch öffentlich zugänglich gemacht werden, wird in der Schweiz aber (noch) nicht betrieben. Inzwischen sind auch in anderen Ländern von Regierungsstellen oder Museumsvereinigungen Untersuchungen eingeleitet und zum Teil bereits Ergebnisse vorgelegt worden. Dabei handelt es sich um «Objektlisten» mit verdächtigen Provenienzen und Provenienzlücken *gaplists*, die grösstenteils über Internet abrufbar sind.³⁷ So hat die Association of Art Museum Directors, in welcher Direktorinnen und Direktoren von 175 Museen in den USA, Kanada und Mexiko zusammengeschlossen sind, im Juni 1998 Abklärungen der Bestände der im Verband angeschlossenen Museen in Angriff genommen.³⁸ Die Direktion des Londoner Victoria & Albert Museum veröffentlichte im Juli 1998 die zusammen mit dem britischen Ministerium für Kultur erarbeiteten Richtlinien zur Identifikation von *looted art*. Gleichzeitig wurden Provenienzforschungen initiiert; diese könnten Bilder zutage fördern, welche über die «Dreh-scheibe» Schweiz in die angelsächsische Welt gelangt sind.³⁹ So kommt es laufend zu Erkenntnissen, welche das Ausmass von Entziehung und Konfiskation und die von diesen Vorgängen betroffenen Personen neu dokumentieren.

1 Am besten dokumentiert bei Barron, «Degenerate Art», 1991, und bei Frey, Auktion, 1999. Eine Spezialuntersuchung zu den Ankäufen von «Entarteten» bei Kreis, «Entartete» Kunst, 1990. Wichtige allgemeine Darstellungen sind: Nicholas, Raub, 1995; Feliciano, Musée, 1995; Petropoulos, Art, 1996; derselbe, Bargain, 2000; Heuss, Kunst- und Kulturgutraub, 2000.

2 Buomberger, Raubkunst, 1998.

3 Zum Beispiel Balzli, Treuhänder, 1997.

4 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Tisa Francini/Heuss/Kreis, Fluchtgut, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), ohne stets die dort angegebenen Nachweise zu referieren.

5 Vergleiche etwa Vries, Sonderstab Musik, 1998.

6 Zitiert nach Simpson, Spoils, 1997, S. 287 (Reproduktion der Londoner Deklaration).

7 Nicholas, Raub, 1995, S. 285.

- 8 Mission Mattéoli, Rapport, 2000, S. 23.
- 9 AS 61 (1945), S. 1052–1056: «Bundesratsbeschluss betreffend die Klagen auf Rückgabe in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte». Für die französische Version des Bundesratsbeschlusses vom 10. Dezember 1945 siehe BAR, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 443, «Arrêté du Conseil fédéral relatif aux actions en revendication de biens enlevés dans les territoires occupés pendant la guerre».
- 10 Hilberg spricht als Oberbegriff von «Enteignungen» und subsumiert darunter Entlassungen, «Arisierungen», Vermögenssteuern und schliesslich Beschlagnahmungen. Vergleiche Hilberg, Vernichtung, 1999, Bd. 1, Teil 1. Der Begriff der «Konfiskation» meint den Erwerb einer Sache oder eines Rechts, ohne den ehemaligen Eigentümer in gerechtem Masse zu entschädigen. Vergleiche Halde-
mann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 524. Die Begriffe «Arisierung», Beschlagnahme und Raub sind keine juristisch definierten Begriffe.
- 11 Die Plünderung durch die Besatzungstruppen der Siegermächte konnte hier nicht untersucht werden und stellt ein eigenes Forschungsgebiet dar.
- 12 BAR, J.I.114 (-), Nachlass Ludwig Friedrich Meyer, Fischer an Meyer-Rahn, 26. November 1935 (Zitat) und 30. November 1935. Nathan erhielt seine Niederlassungs- und Arbeitsbewilligung noch im Jahr seiner Einreise 1936. 1937 trat er in den KHVS ein. Der deutsch-jüdische Emigrant Walter Feilchenfeldt erhielt seine Bewilligung erst nach dem Krieg, ebenso Nathan Katz, der sich 1942 in der Schweiz niederliess.
- 13 Archiv Galerie Vallotton, Dossier Kunsthandelsverband, Raeber an BIGA, 24. August 1948.
- 14 Ebenda.
- 15 Vergleiche Bonhage, Bodenkreditanstalt, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- 16 Zentralarchiv des Stiftung Preussischer Kulturbesitz, Journalnummer 2006, Notiz über eine Besprechung mit Seiler/Fides, 22. November 1935.
- 17 Diese Fragen wurden für die beiden Grossbanken Credit Suisse Group und UBS AG abgeklärt: Die Credit Suisse Group unterzog selbst neun Bilder einer näheren Untersuchung, dabei stammten drei Bilder aus der Sammlung der ehemaligen SVB, eines aus dem Nachlass des Verwaltungsratspräsidenten der SKA, Adolf Jöhr, sowie eines aus der Sammlung der ehemaligen Fides. Auch wenn für das letzte Bild die Provenienz nicht restlos geklärt werden konnte, wurde für keines dieser Werke ein Hinweis auf Enteignung oder Konfiskation gefunden (siehe Jung, Bundeshaus, 2001, S. 396–398). Die UBS hat zu acht Bildern genauer recherchieren lassen, wovon eines die Provenienz «Sammlung Göring» trägt. Dieses Bild (Melchior Feselen, Judith und Holofernes) kam in der Nachkriegszeit in die Kreuzlinger Sammlung von Heinz Kisters und von dort – zusammen mit drei anderen Bildern – als Schmuck des Schlosses Wolfsberg (Ermatingen) in den Besitz der UBS. Zwei Objekte stammen aus ehemaligen Kreditverhältnissen, für zwei weitere Objekte wurde ebenfalls kein Hinweis auf «Raubkunst» gefunden (Memorandum UBS AG zum Projekt Kunst, 12. April 2001 und dazu gehörige Akten; Information von Dr. Bruno Wettenschwiler und Dominik Saam, 5. Dezember 2001).
- 18 Vergleiche Frech, Clearing, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- 19 BAR, E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 11, Clearingkommissionsprotokoll, 2. Mai 1935, S. 51.
- 20 BAR, E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 6, SVSt an Handelsabteilung, 25. Juli 1939.
- 21 Zum gutgläubigen Erwerb und einer Analyse aus privatrechtlicher Sicht des Handels mit geraubten Kulturgütern siehe Kapitel 5.2.
- 22 BAR, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 437, Communiqué des EDI, «Einfuhr von Kunstwerken aus dem Ausland», 25. Mai 1944.
- 23 Das Bild hing bis 1938 im Kronprinzenpalais in Berlin, welchem Glaser das Bild 1932 anlässlich des Todes seiner Frau geschenkt hatte, mit der Bedingung, ein Schild anzubringen, welches an seine verstorbene Frau erinnere. Unter dem NS-Regime wurde das Schild entfernt, was Glaser dazu bewog, das Bild – ebenfalls als Leihgabe – in Zürich in Sicherheit zu bringen.

- 24 Kunsthaus Zürich, Korrespondenz Ausstellung/Besitzer, 1939/1940, Glaser an Wartmann, 9. Dezember 1940.
- 25 Ausführlicher siehe Tisa Francini/Heuss/Kreis, *Fluchtgut*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 311–314. Nach den 1987 angemeldeten Rückerstattungsforderungen der Erben des 1943 in Theresienstadt umgebrachten Besitzers des Bildes traf man die Modelleinigung, dass der aktuelle und »gutgläubige« Besitzer das Bild einem öffentlichen Museum schenkte und dieses die Hälfte des Wertes an die Erben ausbezahlte.
- 26 BAR, E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 1087, Nathan an SVSt, 27. August 1946, Lager-Nr. 378.
- 27 Auktionskatalog Nr. 188 der Galerie Kornfeld, Bern, vom 19./20. Juni 1985. Das Bild ist im Werkverzeichnis von C.A. Loosli aufgeführt. Vergleiche Loosli, Hodler, 1924, Nr. 1942. Das Bild weist die Masse 63,5 x 85 auf. Heute befindet sich das Bild in St. Gallen bei alt Regierungsrat Simon Frick.
- 28 Dies haben die Recherchen des Bündner Kunstmuseums in Chur ergeben, die sich auf Unterlagen der Nachkommen von Adolf Jöhr stützten. Vergleiche Schreiben von Beat Stutzer, 21. Dezember 2000.
- 29 Zur Provenienzzgeschichte vergleiche Eberle, Liebermann, Bd. 1, 1995, 1876/30. Es handelt sich um die erste Fassung dieses Gemäldes (Öl auf Leinwand, 57,5 x 83). Bisher wurde angenommen, gemäss dem Werkkatalog, dass Fritz Nathan der Vermittler zwischen Max Silberberg und Adolf Jöhr war.
- 30 Schuster, »Kunststadt« München, 1987.
- 31 Zuschlag, »Entartete Kunst«, 1995.
- 32 Schmidt an Regierungsrat Fritz Hauser, 19. Mai 1939. Vergleiche Kreis, »Entartete« Kunst, 1990, S. 38.
- 33 Die SVSt sprach gegenüber der Handelsabteilung von einem Tauschgeschäft von »unerwünschten Kunstgegenständen gegen anderes Kunstgut«. BAR, E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 6, SVSt an Handelsabteilung, 25. Juli 1939.
- 34 Kokoschka, Briefe, 1986. Bd. III, S. 91. Ähnlich, aber nicht auf die Luzerner Auktion bezogen der im norwegischen Exil lebende Kurt Schwitters; vergleiche Schaub, Schwitters, 1998.
- 35 Schmidt nahm die Gleichsetzung von Bild und Mensch ebenfalls vor und verglich im Mai 1939 die den Transportkisten entnommenen Bilder mit »heil über die Grenzen gelangten Menschen« (Georg Schmidt an Paul Westheim, 15. Juli 1939). Vergleiche Kreis, »Entartete« Kunst, 1990, S. 21 und 79.
- 36 www.kultur-schweiz.admin.ch/arkgt/. Die »Anlaufstelle Raubkunst« ist ein Kompetenzzentrum, welches sich sowohl mit Anfragen betreffend die Sammlungen und Einrichtungen des Bundes, aber auch von anderen Institutionen und Privaten befasst. Gleichzeitig fördert sie den für dieses Gebiet wichtigen Austausch von Informationen auf einer internationalen Ebene. Von den zahlreichen Anfragen, die seit Anfang 1999 an die »Anlaufstelle Raubkunst« herangetragen wurden, entwickelten sich nur einzelne zu einem »Fall«, bei dem es zu einer Rückgabe oder einer gütlichen Einigung – wie es die Washingtoner Prinzipien von 1998 vorsehen – kam; siehe Tisa Francini/Heuss/Kreis, *Fluchtgut*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 191f. und 302f. Insgesamt führten bis anhin lediglich ein gutes Dutzend Fälle zu einer tatsächlichen Identifikation des Objektes, was auf die Schwierigkeit der Suche nach »verlorengegangenen« Vermögenswerten hinweist.
- 37 Zu den Provenienzzrecherchen von einzelnen vor allem amerikanischen und britischen Museen, deren Ergebnisse über Internet abrufbar sind, siehe die Internetadressen im Quellen- und Literaturverzeichnis in Tisa Francini/Heuss/Kreis, *Fluchtgut*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 546f.
- 38 Association of Art Museum Directors (AAMD); dazu: Some Museums Decline to Search for Plundered Loot, in: *Washington Post*, 21. Juni 2000.
- 39 Vergleiche insbesondere www.nationalmuseums.org.uk/spoliations/reports.html.

4.12 Deutsche Tarn- und Absetzoperationen in der Schweiz

Kurz nach Kriegsende, in den Jahren 1945/46, führte die Schweizerische Verrechnungsstelle eine gross angelegte Erhebung deutscher Vermögen in der Schweiz durch, die in Reaktion auf den alliierten Druck zustande gekommen war.¹ Bis dahin gab es sehr wenig systematische Informationen über ausländische Geldanlagen in der Schweiz, so dass mit der Untersuchung Neuland betreten wurde.² Bei allen Unzulänglichkeiten waren die Ergebnisse höchst aufschlussreich. Die erfassten Vermögenswerte hatten den beachtlichen Umfang von mehr als 1 Mrd. Franken, was Vorkriegsschätzungen erheblich übertraf.³ Das vielleicht wichtigste Einzelresultat aber zeigte, dass rund zwei Drittel der aufgefundenen deutschen Vermögen erst nach Kriegsbeginn in die Schweiz verbracht worden waren. Es handelte sich also mehrheitlich nicht um einen Bestand alter Vermögen und Investitionen, womöglich noch aus der Periode der Weimarer Republik, wie in der Schweiz damals vielfach angenommen wurde. Entgegen allen deutschen Bestimmungen, welche solche Transaktionen rigoros beschränkten, waren während des Kriegs umfangreiche Mittel in die Schweiz verbracht worden. Dies hätte die Frage aufwerfen können, in welcher Weise solche Vermögensverschiebungen mit der deutschen Raub- und Plünderungswirtschaft jener Jahre in Zusammenhang standen. Angesichts der sich ab 1946 verschiebenden internationalen politischen Konstellation blieben jedoch weiterführende Untersuchungen aus. Der Beginn des Kalten Kriegs absorbierte die Energien der Westalliierten und lenkte auch von der Schweiz ab; das im Mai 1946 unterzeichnete Abkommen von Washington schien zudem einen gangbaren Weg in bezug auf die Behandlung der deutschen Vermögen in der Schweiz aufzuzeigen.

Probleme der Forschung

Wie und wann diese deutschen Vermögenswerte in die Schweiz gelangt waren, spielte für die Schweizer Behörden in der unmittelbaren Nachkriegszeit keine Rolle; es zählte einzig, ob sie sich am Stichtag, dem 16. Februar 1945, als die deutschen Anlagen in der Schweiz blockiert wurden, dort befunden hatten. Den Vertretern des schweizerischen Finanzplatzes waren schon die Erhebungen unterschieden zu weit gegangen. Deswegen blieb die bemerkenswerte Erkenntnis der Verrechnungsstelle folgenlos; sie wurde den Alliierten und der schweizerischen Öffentlichkeit vorenthalten und fand auch kaum Eingang in die bisherige Forschungsliteratur.⁴ Innenpolitisch sowie durch die Auseinandersetzung mit den Forderungen und Ansprüchen der Alliierten bedingt, setzte sich kurz nach dem Krieg auf breiter Front eine Haltung der Abwehr und Bagatellisierung durch. Die unzulängliche Klärung der Vorgänge hinterliess in der Schweiz ein

Unschuldsbewusstsein, das zusammenhangslos neben den periodisch auftauchenden, bisweilen sehr pauschalen Verdächtigungen stehenblieb.

Die Fragen, die schon bei Kriegsende eine vertiefte Klärung verlangt hätten, sind klar benennbar: Diente die Schweiz tatsächlich als Operationsbasis deutscher Tarnungen und Vermögensverschiebungen? Soweit dies der Fall war: Wie sahen diese Operationen aus, wie umfangreich waren sie, und wie gross waren die in die Schweiz verbrachten oder über die Drehscheibe des schweizerischen Finanzplatzes in Drittländer verschobenen Vermögenswerte? Stellte die Schweiz angesichts der sich abzeichnenden deutschen Niederlage 1944/45 ein Sprungbrett zur Vermögensverschiebung oder zur persönlichen Absetzung belasteter nationalsozialistischer Täter dar?

All diese Fragen wurden bereits bei Kriegsende lebhaft erörtert und waren Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen schweizerischen und westalliierten Behörden. 1944 lancierten die Vereinigten Staaten im Hinblick auf das nahende Kriegsende die Operation «Safehaven» zur Auffindung oder Neutralisierung der sich entziehenden NS-Täter beziehungsweise zur Aufdeckung der vermuteten Vermögensverschiebungen ins Ausland. In den jüngeren Debatten um die Schweiz und die Herrschaft des Nationalsozialismus spielten die bis anhin ungenügend beachteten oder eben erst freigegebenen Safehaven-Dokumente eine erhebliche Rolle und warfen ungeklärte Fragen auf. Einzelne damals besonders umstrittene Firmen und Vorgänge haben inzwischen legendären Charakter erhalten. Sie figurieren seither gelegentlich in der wissenschaftlichen Literatur, weit mehr aber in der populären Publizistik, da sie eine Aura des Ungewissen und Geheimnisvollen umgibt. Dies gilt zum Beispiel für die schweizerische Holding des IG-Farben-Konzerns, die IG Chemie in Basel, die unter ihrem späteren Namen Interhandel in Erinnerung blieb;⁵ es gilt auch für das kleine Zürcher Bankhaus Johann Wehrli & Cie. AG, dem die Alliierten in der Schlussphase des Kriegs eine Schlüsselstellung in der Verschiebung deutscher Kapitalien nach Übersee nachsagten – ein Vorwurf, der seither mehrfach aufgegriffen wurde.⁶

So eindeutig die Fragen, so grundlegend sind die Schwierigkeiten, die sich deren präziser Beantwortung heute in den Weg stellen. Die von Zeitgenossen schon vermutete – oder entschieden in Abrede gestellte – Funktion des schweizerischen Finanzplatzes als Stützpunkt zur Abwicklung verdeckter deutscher Operationen entzieht sich über weite Strecken der exakten Erfassung, was mit dem klandestinen Charakter dieser Dienste zusammenhängt. Die arbeitsteiligen, teilweise hochbürokratisierten Abläufe der Export- und Finanzwirtschaft in den dreissiger und vierziger Jahren sorgten dennoch für ein gewisses Mass an schriftlicher Dokumentation auch dort, wo Geheimhaltung angesagt war. Dies galt insbesondere für das NS-System mit seinen rigorosen Kontrollen und dem

tiefsitzenden Misstrauen gegenüber Internationalität und Auslandkontakten. Aber auch in der Schweiz, wo liberale, auf Selbstregulierung und Offenheit bauende wirtschaftliche Ordnungsmechanismen über weite Strecken erhalten blieben, hielten im Verkehr mit Deutschland devisenrechtliche Restriktionen Einzug, welche den betroffenen Firmen einen wachsenden Papierkrieg aufzwangen. Zusätzliche Quellen zur Dokumentation entsprangen den kriegswirtschaftlichen Lenkungs- und Kontrollbedürfnissen sowie der nachrichtendienstlichen Beobachtung in verschiedenen Ländern. Schliesslich lösten der Druck der Alliierten sowie die bedingungslose Kapitulation und Besetzung Deutschlands eine Welle von Nachforschungen kurz nach Kriegsende aus, auf welche eingangs schon hingewiesen wurde. Telefon- und Postkontrollen sowie die Befragung verdächtiger Personen produzierten ein weitläufiges, wenn auch keineswegs leicht interpretierbares Material, das auch dort Hinweise gibt, wo die betreffenden Firmenarchive keine Informationen mehr enthalten. Umfangreiche Quellenbestände solcher Art konnten von der UEK erschlossen werden und dienten mehreren Studien als Grundlage.⁷ Manches davon hätte schon länger zur Verfügung gestanden; anderes, wie zum Beispiel die nach Moskau gelangten deutschen Beuteakten oder die Archive der DDR, sind erst in den neunziger Jahren zugänglich geworden.

Die folgenden Ausführungen greifen zunächst knapp zurück in die zwanziger Jahre, thematisieren sodann erstens die wirtschaftlichen Tarnungen, zweitens den Transfer deutscher Vermögen in die Schweiz unter Berücksichtigung der Frage sogenannter Täterkonten, drittens den Transit politisch belasteter Deutscher in oder durch die Schweiz.

Kapitalflucht, Steuerflucht und spezielle Dienste in Krieg und Frieden

Die Vorgänge, die hier interessieren, entfalteten sich weder im luftleeren Raum noch begannen sie voraussetzungslos nach 1933. Sie betreffen einen viel weiteren Zeithorizont, verweisen auf die schweizerisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und sind eingebettet in das dichte Geflecht kultureller und sozialer Beziehungen zwischen den ungleichen Nachbarn.⁸

Der Erste Weltkrieg und die unmittelbaren Nachkriegsjahre hatten zentrale Auswirkungen auf Wahrnehmung und Verhalten der schweizerischen und der deutschen Akteure beidseits einer wirtschaftlich sehr durchlässigen Grenze. Nicht nur hatte der schweizerische Finanzplatz in jenen Jahren eine entscheidende Stärkung erfahren; es bildeten sich auch spezifische, damals schon von den Westmächten kritisierten Funktionen der Neutralen für das von den Weltmärkten abgeschnittene Deutschland heraus. Diese reichten von vielfältigen kriegswirtschaftlichen Diensten unter neutraler Flagge bis zur simulierten

Überschreibung deutscher Auslandsanlagen an neutrale Eigentümer. Die Niederlande und die Schweiz waren die wichtigsten Erbringer solcher Leistungen – eine Konstellation, die sich im Zweiten Weltkrieg hätte wiederholen können, wären nicht die Niederlande durch die deutsche Besetzung im Mai 1940 weggefallen. Essentiell waren auch die Nachkriegserfahrungen seit 1919 gewesen, welche deutschen Unternehmern den Wert möglicher Produktionsverlagerungen oder neutraler Mittlerdienste im Ausland aufzeigten.⁹ Die Wiederaufnahme der deutschen export- und finanzwirtschaftlichen Beziehungen auf den Weltmärkten profitierte wesentlich von der Mittler- und Brückenrolle neutraler Standorte, ganz abgesehen davon, dass angesichts der zerrütteten deutschen Währung der stabile Schweizer Franken ein wertvolles Transaktionsmittel war. Problematischer war vor allem in der langfristigen Wirkung, dass auch rüstungswirtschaftliche Interessen zu den Neutralen ausgelagert werden konnten (Krupp in Schweden, Fokker in den Niederlanden, Bührle in der Schweiz), wo willige Helfer die Unterwanderung der Völkerbundsauflagen für eine deutsche Abrüstung begünstigten.¹⁰ Zwei im Jahr 1920 unter massgeblicher deutscher Beteiligung entstandene Bankhäuser, Johann Wehrli & Cie. AG in Zürich sowie Eduard Greutert & Cie. in Basel, sollten nicht umsonst später in schwere Konflikte mit den Alliierten geraten.

Nicht zu übersehen sind zudem die steuerlichen Faktoren: Das von Reparationsverpflichtungen belastete Deutschland vermochte mit den günstigen Konditionen des schweizerischen Standorts nicht zu konkurrieren. Die Kapitalflucht deutscher Unternehmen war eine in den späten zwanziger und frühen dreissiger Jahren viel diskutierte Auswirkung dieser Verhältnisse. Während der kurzzeitig günstigen Konjunktur Ende der zwanziger Jahre entstanden deshalb zahlreiche Finanz- und Holdinggesellschaften in der Schweiz, die häufig auch der Kapitalbeschaffung dienten; sie waren eng verbunden mit dem umstrittenen Phänomen des «Strohmännertums», einem vielfach von Rechtsanwälten wahrgenommenen wirtschaftlichen Vertretungsverhältnis. Paradebeispiel einer derartigen Gründung, die während des Zweiten Weltkriegs und bis weit danach zum Gegenstand eines langwierigen politischen und rechtlichen Konflikts werden sollte, war die 1928/29 vom IG-Farben-Konzern in Basel gegründete IG Chemie: eine Finanzierungs- und Holdinggesellschaft für die internationalen Besitzungen des deutschen Chemieriesen, die derart massiv mit Kapital ausgestattet war, dass sie sämtliche schweizerischen Aktiengesellschaften jener Zeit mit Abstand hinter sich liess. Dies weckte von Anfang an auch Widerstände, welche sich an der potentiellen Gefahr für die Unabhängigkeit der einheimischen chemischen Branche festmachten.

Die deutschen Gründungen der zwanziger Jahre wurden und werden gelegentlich als Tarnung bezeichnet.¹¹ Dies ist sprachlich schief und sachlich ungenü-

gend, da es einer rückblickenden Zuschreibung entspringt, welche bereits von den Entwicklungen der dreissiger Jahre und den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs ausgeht. Die erwähnte IG Chemie machte kein Geheimnis aus ihrer engen Anbindung an die deutsche IG Farben, sondern hob diese demonstrativ hervor, um die Plazierungschancen ihrer Aktien zu verbessern. Was in den späten zwanziger Jahren Teil einer durchaus friedvollen deutschen Integration in den Weltmarkt gewesen war, gewann – allerdings unter fundamental veränderten Bedingungen – schon wenige Jahre später eine neue Funktion.

Mit der Einführung der Devisenbewirtschaftung in Deutschland nach den grossen Bankenzusammenbrüchen im Sommer 1931 kam der freie Fluss der Finanzströme zu einem Ende. Genaue Daten über die grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen fehlen allerdings für die ganze hier behandelte Periode, hatten sich doch die Banken stets mit Erfolg den von verschiedenen Seiten vorgetragenen Wünschen nach einer statistischen Erfassung der Kapitalbewegungen widersetzt.¹² Seit dem Übergang der deutschen Staatsgewalt an die Nationalsozialisten 1933 bestimmten verschärfte Kontrollen und Strafandrohungen gegenüber einem zunehmend in die Illegalität abgedrängten Auslandsbesitz die deutsche Entwicklung. Mit der wachsenden deutschen Devisenknappheit vor Kriegsbeginn nahm der Druck auf Unternehmen und Privatleute zu, ihre Auslandsguthaben anzumelden und womöglich auch zurückzuführen. Die Bilanz der Bewegungen wird nur teilweise sichtbar; doch weist vieles darauf hin, dass es nach dem quantitativen Höhepunkt des Bestands deutscher Auslandsvermögen in der Schweiz um 1931 bis zum Kriegsbeginn – bei kleineren Schwankungen – zu einem Abbau kam.

Kriegsvorbereitung und Tarnung

Seit 1937 kam nebst den vielfältigen Motiven deutscher Vermögenstransfers oder Gesellschaftsgründungen im Ausland der Krieg als bedrohliche Perspektive dazu. Die grossen, stark exportorientierten Konzerne der chemischen und pharmazeutischen sowie der elektrotechnischen Branche mit weitläufigen Verbindungen zu den USA, Lateinamerika, Grossbritannien und seinen Kolonien reagierten als erste darauf. Seit Ende 1937 bemühte sich zum Beispiel der IG-Farben-Konzern, das Eigentum an seinen indischen Verkaufsgesellschaften – Britisch-Indien war damals der wichtigste Abnehmer synthetischer Farbstoffe – niederländischen und schweizerischen Aktionären zu übergeben. «Zweck: offenbar Tarnung unter neutraler Flagge zwecks Erreichung grösserer Sicherheit», hielt Hans Sturzenegger, zukünftiger Inhaber der gleichnamigen Bank, die während und nach dem Krieg von den Alliierten heftig kritisiert wurde, im August 1938 fest.¹³ «Tarnung» war ein neudeutscher Begriff der Nationalsozialisten im politischen und wirtschaftlichen Wortschatz. Aus der Sicht der ein-

zelen deutschen Firma eher defensiv verstanden, gewannen solche Massnahmen im Rahmen der deutschen Politik den Stellenwert der Kriegsvorbereitung, um den erwarteten Massnahmen der voraussichtlichen Kriegsgegner – Blockade und Beschlagnahmung – möglichst erfolgreich begegnen zu können. Ab 1937 figurieren die Stichworte der Kriegsgefahr und der Tarnung sowie die Perspektive eines möglichen Konflikts mit den Vereinigten Staaten und Grossbritannien auch in den dokumentierten Überlegungen der schweizerischen Partner solcher Planungen.¹⁴

Eine eigentliche Panik löste die sogenannte Septemberkrise des Jahres 1938 aus, als es im Nervenkrieg um das Schicksal der Tschechoslowakei zu einem Moment akuter Kriegsgefahr kam, bevor Grossbritannien und Frankreich zurückwichen. Bruchstückhaft dokumentiert sind die Versuche deutscher Kapitaleigentümer oder vermögender Privatpersonen, Vermögensteile ins vermeintlich sichere neutrale Ausland zu verbringen. Zeitgleich entstand eine Abteilung im deutschen Reichswirtschaftsministerium, welche die Organisation von Tarnungen in staatliche Hände überführte. Unter der Leitung des Ministerialbeamten Gustav von Schlotterer etablierte sich in den folgenden Monaten in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen bei der Reichsbank und den Branchenverbänden ein komplexes Bewilligungsverfahren, das sich durch hohe bürokratische Regulierungsdichte auszeichnete. Mit Kriegsbeginn im September 1939 ergingen Richtlinien an die Unternehmen, welche auf die Notwendigkeit hinwiesen, Exportguthaben, Niederlassungen oder im Ausland gemeldete Patente zu sichern. Neutralen Mittelsmännern sollte dabei eine zentrale Rolle zukommen. Parallel dazu hatten besonders aktive Grosskonzerne, wie zum Beispiel die IG Farben, bereits eigene Konzepte entwickelt, ohne erst auf die staatlichen Anweisungen zu warten, welche stets ein hohes Mass an bürokratischer Gängelung und manifestem Misstrauen gegenüber den Unternehmern beinhalteten. Den zuständigen Stellen war sehr wohl bewusst, dass jedes «Verstecken» deutschen Eigentums im Ausland beziehungsweise unter nominell neutraler Schirmherrschaft immer auch gegen die Aspirationen des Regimes gerichtet sein konnte. Die Initianten solcher Tarnungen entzogen sich dem Zugriff und der Kontrolle von Reichsbehörden und Parteiinstanzen, so dass verschiedene Nationalsozialisten diesen Aktivitäten mit grossem Misstrauen begegneten.

Ab September 1939 meldeten sich die deutschen Unternehmen zu Hunderten bei den zuständigen regionalen Devisenstellen, um Bewilligungen für Tarnungen einzuholen oder sich belehren zu lassen, was zulässig sei und was nicht. Jede Massnahme, welche mehr als einen nur minimalen Devisenbedarf nach sich zog – zum Beispiel die Gründung einer auch nur mässig mit Kapital ausgestatteten Gesellschaft in der Schweiz –, stiess auf entschiedenen Widerstand. Die

Umwandlungen sollten möglichst wenig kosten, also unter Verwendung bereits existierender Beziehungen und Strukturen erfolgen; und sie sollten über blossе Treuhänderschaft hinausgehen, so dass die neutralen Neueigentümer vor ausländischen Instanzen wahrheitsgemäss ihr echtes Eigentum an den übergebenen Titeln bezeugen konnten.

In Bruchstücken sind die Unterlagen der deutschen Devisenstellen erhalten, welche über die grosse Welle kriegswirtschaftlicher Tarnungen von 1939/40 Auskunft geben. Auch mündliche Abmachungen, Rückkaufoptionen und ähnliches waren dabei bekanntzugeben. Vielfach waren bei den Entscheidungen mehr Improvisation als langfristig-strategische Überlegungen im Spiel. Unter deutschen Unternehmern, die keineswegs über die nächsten militärischen Schritte des Regimes unterrichtet wurden, bestand verständlicherweise Unsicherheit darüber, in welche Richtung sie sich orientieren sollten; jedoch galt die Schweiz neben und noch vor den Niederlanden als besonders sicherer Standort. Bei den Kölner Parfümeriewaren Eau de Cologne «4711» zum Beispiel, welche im Herbst 1939 die Aktien ihrer britischen Niederlassung aus den Niederlanden abziehen wollten, vertrat man «den Standpunkt, dass die geographische Lage der Niederlande weniger günstig für die Verteidigung der Aktien ist als diejenige der Schweiz».¹⁵ Auch der schwedische Standort wies in den Augen der deutschen Kundschaft Nachteile auf. «Der schwedische Markt ist eng und noch konservativer als der schweizerische», kommentierte ein Bericht die Möglichkeit verdeckter Börsenoperationen. Zur Gründung von Holdinggesellschaften hiess es, dass «die schwedischen Gesetze Treuhandgesellschaften dieser Art nahezu ausschliessen».¹⁶ Die im letzteren Fall angesprochene Gründung einer Tarngesellschaft – der Rodopia – erfolgte schliesslich in Genf.

Die deutschen Tarnungsrichtlinien vom September 1939 empfahlen, «auf eine formaljuristisch einwandfreie Verknüpfung mit den bisherigen deutschen Muttergesellschaften usw. zu verzichten, sofern in anderer Weise sichergestellt ist, dass deren tatsächlicher Einfluss gross genug bleibt, um ihr Interesse zu wahren».¹⁷ Das am häufigsten verwendete Modell zur Erreichung dieses Ziels bestand darin, einen Kreis neutraler Aktionäre zu organisieren, welche die betreffenden Gesellschaften zum Eigentum besaßen. Um solches Eigentum zu begründen, mussten die Neuaktionäre oftmals mit Kredit ausgestattet werden, was allerdings für die deutsche Seite problematische Kosten auslöste. Dies zu bewältigen, ohne bei den zuständigen deutschen Stellen wegen Devisenbedarfs auf Widerstände zu stossen, erforderte einige finanztechnische Kunstfertigkeit. Ideal war die Beschaffung sämtlicher Mittel im neutralen Ausland, wenn zum Beispiel ein schweizerischer Aktionär von einer den deutschen Interessen nahestehenden niederländischen Bank mit Kredit versorgt wurde. In den besonders anspruchsvollen Anlagen verbargen sich die in letzter Instanz deutschen Inter-

essenten hinter undurchsichtigen Verschachtelungen, die womöglich Zwischenglieder in mehreren neutralen Ländern und bei den Stroh Männern diverser Scheinfirmen aufwiesen. Nach der Besetzung der Niederlande trat vermehrt Schweden in die Lücke, wo die Enskilda-Bank der Gebrüder Wallenberg bereitwillig solche Funktionen übernahm.¹⁸ Dahinter blieben jeweils an irgendeiner Schlüsselstelle Rückkaufoptionen offen, die unterschiedliche Gestalt annehmen konnten: von der klaren vertraglichen Abmachung bis zur bloss mündlichen Vereinbarung, welche ein besonders hohes Mass an Vertrauen unter den Beteiligten voraussetzte. Vertrauen war der alles entscheidende Faktor, auf dem die Tarnkonstruktionen beruhten.

Eine Schaffhauser Tarngesellschaft

«Hätten die in Frage kommenden politisch und wirtschaftlich im allgemeinen wohl informierten Kreise im Vorsommer 1939 ernsthaft mit einem drohenden europäischen oder gar mit einem Weltkriege gerechnet, so wäre natürlich ein Kauf [...] überhaupt nicht abgeschlossen worden.»¹⁹ So entschieden verteidigte der bekannte Zürcher Rechtsanwalt Carl A. Spahn (1888–1962) keine drei Wochen nach Beginn des Kriegs die Übernahme der Aktienmehrheit einer Schaffhauser Holdinggesellschaft durch ein schweizerisches Konsortium. Die «Orion» Industrie- und Verwaltungs AG war 1930 gegründet worden; sie stand ursprünglich hundertprozentig im Eigentum von Theodor Kaiser, einem ehemaligen Konditor in Waiblingen bei Stuttgart, der es dank seinen Erfindungen im Bereich der Karamelherstellung und der Insektenvernichtung zu Wohlstand gebracht und ein international tätiges Unternehmen mit Niederlassungen in Europa und Übersee aufgebaut hatte.

Wenn Kaiser 1939 die «Orion», welche Filialen in Frankreich, Belgien, der Schweiz und in Kanada kontrollierte, weit unter Wert an ein Schweizer Konsortium verkaufte, so hing dies einerseits mit dem Druck der Reichsbehörden zusammen, welche auf Liquidation dieser Auslandsbeteiligungen und Rückführung des Devisenerlöses drängten, anderseits aber auch mit der aktuellen politischen Situation. Die eingangs zitierte Erklärung des Vertrauensanwalts der Waiblinger Eigentümer stellte eine eklatante Unwahrheit dar: Ganz abgesehen davon, dass es auch im Mai 1939 keinen besonderen Sachverstand gebraucht hätte, um die bevorstehende Entfesselung eines europäischen Kriegs zu erfassen, war der Verkauf gar nicht im Mai getätigt worden, wie das vordatierte Dokument vorgab, sondern erst kurz nach Kriegsbeginn. Spahn war den Kaufpreis schuldig geblieben, ohne den Kredit zu verzinsen. Laut einer nach Kriegsende vorgelegten Quittung hatte er die geschuldeten 320 000 Franken erst im Dezember 1941 erstattet. Die Ver-

rechnungsstelle, welche die Angelegenheit damals untersuchte, konnte indes feststellen, dass auch dieses Dokument vordatiert worden war: Die Transaktion hatte erst im März 1945 stattgefunden, also nach Verhängung der Sperre über die deutschen Vermögen am 16. Februar. Der Vorgang war als Tarnung zu beurteilen und die «Orion» war deshalb der Sperre zu unterstellen, um so mehr als der Alteigentümer Theodor Kaiser die Erklärung abgab, dass zwischen ihm und Spahn eine mündliche Abmachung bestand, die Aktien nach Kriegsende zurückzuerstatten oder nachzuzahlen zum Ausgleich des viel zu tief angesetzten Kaufpreises. Spahn, dessen Deutschfreundlichkeit notorisch war, erwies solche Dienste regelmässig; 13 der 23 Gesellschaften, deren Verwaltungsrat er angehörte, gelangten während des Kriegs auf die Schwarzen Listen der Alliierten, acht wurden wegen verdeckter deutscher Beteiligungen nach Kriegsende gesperrt.

Wie war die Affäre aufzulösen? Streng genommen hätte der von Spahn entrichtete Kaufpreis von 320 000 Franken zurückerstattet werden müssen; darauf wäre die «Orion» für deutsch erklärt und ihre Beteiligungen in den jeweiligen Staaten wären beschlagnahmt worden. Erklärte man aber den Verkauf von 1939/45 für rechtsgültig, würde die «Orion» zum schweizerischen Eigentum und mit ihr die ausländischen Beteiligungen. Spahn allerdings müsste in diesem Fall dem ehemaligen deutschen Eigentümer noch eine beträchtliche Nachzahlung leisten. Der betreffende Betrag würde diesem nicht ausgehändigt, sondern dem Pool der zu liquidierenden deutschen Vermögen in der Schweiz zugewiesen. So geschah es denn auch, im schweizerischen Interesse. Der deutsche Alteigentümer aber erhielt einige Jahre später, infolge der zähen und geschickten Verteidigung der deutschen Vermögen in der Schweiz gegen die alliierten Ansprüche, den Grossteil seines Gelds zurückerstattet.

Die Tarnung war eine funktionale deutsche Waffe für einen kurzen, nicht weltweit ausgedehnten Konflikt, der stets genügend Schlupflöcher offen liess. Bis zum Angriff auf die Sowjetunion und den Kriegseintritt der USA erwies sich das Konzept als recht erfolgreich, da trotz britischer Herrschaft über den Atlantik der Zugang zu den amerikanischen Märkten via Sowjetunion und Japan über den Pazifik teilweise offengehalten werden konnte. Die IG Farben äusserte sich in dieser Hinsicht noch im März 1941 sehr zufrieden. Die erfolgreiche Aufrechterhaltung der Verkehrsverbindungen stützte sich in diesem Fall unter anderem auf getarnte deutsche Niederlassungen in Lateinamerika, welche an einheimische Vertrauensmänner übergeben worden waren. Die Post lief über einen Zürcher Rechtsanwalt, Dr. Jakob Auer, welcher zu den Vertrauensleuten der IG Chemie und der Bank Sturzenegger zählte. Auch der im Juni 1940 durch

die Besetzung beendete Konflikt mit Frankreich bot Tarnungen einigen Spielraum. Unter solchen Bedingungen kam es vor, dass eine neutral gedeckte deutsche Niederlassung unentdeckt überdauerte, um sich im Juni 1940 zu offenbaren.²⁰

Einem lang sich hinziehenden weltweiten Konflikt waren hingegen die üblichen Tarnoperationen ebensowenig gewachsen wie das deutsche Wirtschaftspotential. Die wachsende Abschnürung von den Weltmärkten verengte in beiderlei Hinsicht die Perspektiven. Zahlreiche Tarngesellschaften gelangten auf die Schwarzen Listen der Alliierten. Deutsche Stellen, die 1939/40 noch zur Tarnung geraten hatten, entwickelten in der zweiten Kriegshälfte wachsende Skepsis und Ablehnung gegenüber solchen Massnahmen. In der letzten Kriegsphase untersagten sie die Erteilung neuer Bewilligungen gänzlich. Viele Tarnungen blieben schliesslich als funktionslos gewordene organisatorische Hüllen zurück; einzelne spielten noch eine Rolle bei der Verschiebung und Absetzung von Raubgütern, so etwa die Genfer Rodopia, die anfänglich dem verdeckten Rückkauf deutscher Wertpapiere im Ausland, später aber als Zwischenstation für den Absatz geraubter Wertpapiere aus den besetzten Gebieten diente.²¹ Zuletzt setzte die deutsche Niederlage allen denkbaren Möglichkeiten zur Rettung deutscher Auslandinteressen ein vorläufiges Ende. In Deutschland erbeuteten die Alliierten ansehnliche Dokumentenbestände, welche die Existenz weiterer, allenfalls noch unentdeckt gebliebener Tarnungen erhellten. Die vollständige Besetzung war der entscheidende Unterschied zur Situation von 1918 und durchkreuzte die Überlegungen all jener Unternehmer, die angesichts einer immer unausweichlicher werdenden Niederlage auf eine der ersten Nachkriegszeit analoge Situation gehofft hatten. Es fehlt an Belegen, dass über das Medium unentdeckt gebliebener Tarnfirmen im neutralen Ausland umfangreiche deutsche Mittel vor dem Zugriff der Alliierten verborgen blieben, um dann eines Tages in deutsche Hände zurückzufließen.

Was zu konstatieren bleibt, ist die Ambivalenz der Tarnung als Konzept wie als Vorgang. Die zwiespältige Haltung der Nationalsozialisten gegenüber einer Praxis, welcher sie den Namen gegeben hatten und die sie zeitweilig propagierten und vorantrieben, war nicht unbegründet. Neben der kriegswirtschaftlichen Funktionalität für das Regime existierte die Möglichkeit der Unbotmässigkeit in Form des Entzugs von Mitteln, welche Unternehmer und Privatleute vor allem darum ins Ausland zu verbringen trachteten, weil sie nicht bereit waren, die von der deutschen Politik heraufbeschworenen Risiken uneingeschränkt zu teilen. Man konnte sehr wohl das eine simulieren, um das andere zu tun, ja solche Doppelbödigkeit war dem nationalsozialistischen Zwangssystem geradezu immanent. So dürften zahlreiche deutsche Unternehmer primär Geld als Sicherheitspolster für eine als höchst ungewiss erachtete

Zukunft ins Ausland gebracht haben. Wie oft dies vorkam, entzieht sich unserer Kenntnis, mussten doch die Betroffenen regimekonforme Gründe vorschieben, sollte ihr Vorhaben nicht an den Bewilligungshürden scheitern. Solchermassen ins Ausland verschobene Mittel blieben unter Umständen während der Kriegsdauer in der Schweiz, ohne der deutschen Kriegswirtschaft grossen Nutzen einzutragen. Neben den bloss vorsichtigen Skeptikern nutzten vereinzelt auch Aktivisten des Widerstands das Medium der Tarnung. So stellte zum Beispiel die Robert Bosch AG ihre Verbindungen nach Schweden und in die Schweiz solchen Zwecken zur Verfügung.²² Vertreter des Reichs oder der Partei, welche die Devisenpolitik und die strenge Kontrolle über die Auslandsanlagen massgebend gestalteten, konnten die selbst gesetzten Vorschriften auch durchbrechen, wenn dies ihren Interessen diene.

Die Tarnungen waren im Hinblick auf eine offene Zukunft konzipiert worden; sie sollten die Dinge ein Stück weit flexibel halten und befürchtete Entwicklungen – Verlust der Kontrolle, Beschlagnahmung – aufschieben oder womöglich ganz abwenden. Sie erhielten ihre definitive Deutung erst durch den weiteren Gang der Ereignisse. Was im Fall eines deutschen Kriegserfolgs wie ein erfolgreicher Schachzug im Wirtschaftskrieg ausgesehen hätte, liess sich unter den ganz anderen Verhältnissen nach 1945 ohne grosse Schwierigkeiten auch als Unbotmässigkeit gegenüber dem Regime ausgeben.

Die Funktion der Tarnungen wird am offensichtlichsten in jenen paradoxen Fällen, wo explizit auf alle derartigen Massnahmen verzichtet und ein Eigentumstitel vorbehaltlos an neutrale Vertrauensmänner übergeben worden war. So ging die IG Chemie im Juni 1940, nachdem der bestehende Bindungsvertrag mit der IG Farben aufgehoben worden war, an die schweizerischen Verwalter des Komplexes über, denen damit auch die Verantwortung für die von der Beschlagnahmung bedrohten US-amerikanischen Fabriken zufiel.²³ Dies geschah in der Hoffnung, nach dem Krieg ein neues Arrangement zu finden, welches sowohl die schweizerischen wie die amerikanischen Partner wieder an IG Farben hätte binden können. Der Gang des Kriegs machte einen Strich durch diese Rechnung und hinterliess die Schweizer – auf dem Papier – als Eigentümer eines der grössten Komplexe chemischer Fabriken in den USA. In diesem Fall scheiterte die Politik der Nichttarnung allerdings an dem umfassenden Misstrauen, welches sich gegenüber allen deutschen Schritten verbreitet hatte. In der Schweiz wie in den USA gingen massgebliche Kreise während des Kriegs davon aus, dass hinter der angeblich so einfachen und sauberen Trennung der IG Farben von ihrer ehemaligen schweizerischen Holding eine Täuschung stecken müsse, ein unsichtbarer Vorbehalt oder eine geheime Absprache. Nach dem Kriegseintritt beschlagnahmten die Amerikaner im Frühjahr 1942 die begehrten Fabriken, woraus ein langer Rechtskonflikt mit den betei-

lichten Schweizern erwachsen sollte, der erst in den sechziger Jahren durch Kompromiss und Teilung der umstrittenen Vermögenstitel seinen Abschluss fand.²⁴

Transfer deutscher Vermögen in die Schweiz

Der erhebliche Umfang deutscher Absetzbewegungen liegt aufgrund des eingangs erwähnten Befunds der Verrechnungsstelle, wonach rund zwei Drittel der 1945/46 in der Schweiz erfassten deutschen Vermögen erst nach 1939 dorthin verbracht worden waren, auf der Hand. Hingegen erweisen sich häufig angeführte und zum Faktum erhobene Berichte über den systematischen und geplanten Charakter dieser Bestrebungen, wie zum Beispiel die angebliche Konferenz führender deutscher Industrie- und Parteivertreter in einem Strassburger Hotel im August 1944 (Rotes Haus), als kaum verifizierbare Spekulationen.²⁵ Auch die Untersuchungen der Amerikaner und Briten gegen das Bankhaus Johann Wehrli & Cie. AG in Zürich gingen 1945 zu Ende, ohne dass die vermutete bedeutende Rolle der Bank bei den deutschen Vermögensverschiebungen belegt werden konnte.

Die Verrechnungsstelle hatte zunächst beabsichtigt, auch der Frage nachzugehen, welche Vermögensteile in der ersten Kriegshälfte und welche nach der eingetretenen Kriegswende ab 1943 in die Schweiz geflossen waren; doch schliesslich unterblieb diese Klärung. Sich häufende Berichte suggerieren, dass es in der letzten Kriegsphase verstärkt zu Vermögensverlagerungen gekommen sein dürfte. Den alliierten und schweizerischen Behörden vorliegende Informationen (häufig aus unüberprüfbaren geheimdienstlichen Quellen) sowie Hinweise der Schweizerischen Nationalbank oder anderer Stellen deuteten in diese Richtung. Im Lauf des Spätsommers 1944 griff die schweizerische Presse, die dabei freilich bloss derjenigen der Alliierten folgte, das Thema auf. Für die letzte Kriegsphase dürfte die Motivation, zu retten, was zu retten war, auf der Hand liegen. Das Fehlen analoger Nachrichten aus der ersten Kriegshälfte darf jedoch nicht als zwingender Beleg dafür genommen werden, dass die Transaktionen jener Zeit nicht auch bedeutend gewesen sein könnten. Aus deutscher Sicht war die erste Kriegsphase 1939/40 ebenfalls mit hoher Unsicherheit über den weiteren Gang der Ereignisse verbunden gewesen. Der Druck der Alliierten und die sich abzeichnende deutsche Niederlage genügen vollständig als Erklärung für die sich häufenden Berichte ab 1944 und das Schweigen während der Vorjahre.

Die Absetzbewegung der Schlussphase konnte dahin zielen, dass deutsche Unternehmen sich auf die Nachkriegszeit vorbereiteten, indem sie Finanzreserven oder Warenvorräte in die Schweiz verschoben beziehungsweise Lizenzen und Patente dorthin verlagerten, um möglichst rasch wieder Zugang zu den Weltmärkten finden zu können. Ebenso war aber auch denkbar, dass die vom

Untergang bedrohten politischen Eliten des NS-Regimes und ihre Parteigänger das persönliche Überleben durch den Aufbau materieller Reserven und Auffangpositionen zu sichern suchten. In diesem Fall war der Verdacht der kriminellen Herkunft der jeweiligen Mittel besonders gross.

Es gibt eine Fülle von Hinweisen, wonach tatsächlich zahlreiche Initiativen deutscher Unternehmen in der angedeuteten Art erfolgten, obwohl die offizielle Politik des Regimes solche nach Defaitismus aussehenden Vorhaben ablehnte.²⁶ Die unterschiedlichsten Methoden der Verlagerung sind bezeugt, wobei die Unter- oder Überfakturierung im Warenhandel eines der beliebtesten, da schwer überprüfbares Mittel darstellte, um Guthaben in der Schweiz anzulegen. Mit der Verlagerung von Lizenzen hatten sich die schweizerischen Wirtschaftsverbände zu befassen; eine einheitliche Linie konnte sich nie herausbilden, man befolgte eine Politik der Maximierung des eigenen Nutzens von Fall zu Fall. Eindeutig negative Bewertung erfuhr allerdings der Aufbau deutscher Produktionsstätten in der Schweiz oder die Tarnung deutscher Produkte als schweizerische. Dies erschien als Gefährdung eigener Exportchancen, für die man vorerst gänzlich auf das Wohlwollen der alliierten Sieger angewiesen war. Diese Operationen deutscher Unternehmen sind heute in ihrer Motivation wie auch in den Abläufen und eingesetzten Mitteln, hingegen weniger in den zahlenmässigen Verhältnissen relativ überschaubar. Daneben hatten sich freilich in der zweiten Kriegshälfte auch weitaus dubiosere und undurchsichtigere Transaktionen etabliert. Die transferierten Vermögenswerte waren in diesen Fällen kaum greifbar, die Herkunft oftmals gänzlich unklar oder eindeutig illegal, was auch für die Einfuhrwege und die dahinterstehenden Verursacher galt. Ein Grossteil war zudem den Erhebungen der Verrechnungsstelle entgangen. Dies betraf vor allem kleinteilige, gut versteckte und über die Grenzen geschmuggelte Waren. Es handelte sich um – oftmals geraubte – Wertschriften, um ebenso häufig geraubte oder abgepresste, besonders aus Belgien und den Niederlanden stammende Diamanten, vor allem aber und an erster Stelle um Banknoten, die in der Schweiz in Devisen gewechselt werden konnten. Auf das Ausmass des Handels verweist der regelrechte Preiszusammenbruch verschiedener Wertkategorien infolge Überangebots. Die Preise für Diamanten sanken in der Schweiz im Lauf des Jahres 1944 derart, dass einige geplante Transaktionen nicht mehr zustande kamen und die deutschen Verkäufer ihre Ware trotz erheblicher Risiken wieder abzogen – oder diese anderweitig an ungeklärten Orten unterbrachten. Das Überangebot an Banknoten, insbesondere an Reichsmark und französischen Francs, wirkte sich in starken Kursverlusten gegenüber dem Schweizer Franken aus. Seit der deutschen Besetzung Frankreichs waren stets grosse Mengen an Geldscheinen aus den Beständen der Besatzer in die Schweiz gelangt.²⁷ Die «Angehörigen der Wehrmacht in Frankreich» würden «angeb-

lich in französischen Noten schwimmen», welche man teilweise in die Schweiz verbringe und dort wechsele, hielt ein Bericht der Schweizerischen Nationalbank im Juli 1943 fest.²⁸ Auf die fragwürdige Natur dieses Handels wurde seither immer wieder hingewiesen. Selbst die Nationalbank hatte sich im Frühjahr 1944 für ein Verbot ausgesprochen, wie es Schweden schon im Sommer 1943 verhängt hatte. In der Schweiz stand dem der zähe Widerstand der Geschäftsbanken entgegen, so dass ein Verbot erst im März 1945 zustande kam und auch dann nur äusserst zurückhaltend umgesetzt wurde.²⁹

«Nazi-Konten» in der Schweiz?

Verschiedentlich hat in den letzten Jahren die Frage öffentliche Aufmerksamkeit erregt, ob prominente Nationalsozialisten in der Schweiz Vermögen hinterlegt hatten. Wenn Raub- und Beutegüter (Banknoten, Diamanten, Wertschriften usw.), wie dargestellt, in einem unbekannten Umfang in die Schweiz verbracht und dort verkauft oder deponiert wurden, legt dies zudem die Vermutung nahe, dass auch Bankverbindungen existierten, welche der zeitweiligen oder längerfristigen Unterbringung solcher Vermögenswerte dienten. Im November 1999 ging die Nachricht durch die Medien, das Independent Committee of Eminent Persons (ICEP), auch als Volcker-Komitee bekannt, habe im Rahmen seiner systematischen Suche nach nachrichtenlosen Konten 1600 mutmassliche «Nazi-Konten» in der Schweiz gefunden. Der 1999 publizierte Schlussbericht des Komitees enthielt eine Angabe, die sich in diesem Sinn verstehen liess.³⁰ Die Präsentation durch die Presse war jedoch in keiner Weise zutreffend.

Wie waren die vom Volcker-Komitee beauftragten Revisionsgesellschaften vorgegangen, und zu welchem Resultat waren sie gelangt? Die Untersuchungsmethode beruhte auf einem sogenannten *name matching*, das heisst einem Vergleich zwischen vorliegenden Namen von rund 4,1 Mio. Kontoinhabern der damaligen Zeit und verschiedenen Verzeichnissen bekannter Nationalsozialisten, die insgesamt 1934 Personen aufführten. Das Unternehmen förderte eine grössere Zahl namentlicher Übereinstimmungen zutage, was in erster Linie dokumentiert, dass die in der deutschsprachigen Schweiz verbreiteten Namen auch in Deutschland häufig auftreten. Der nächste Schritt, nämlich die Überprüfung, ob der aufgefundenen Namensidentität auch eine personelle Identität entsprach, wurde nicht mehr durchgeführt, da der Auftrag an die Revisionsfirmen diese Aufgabe nicht beinhaltete. Die Erwartung des ICEP ging dahin, dass die UEK die weitere Bearbeitung des Materials vornehmen würde.

Eine umfassende Weiterverfolgung dieser ersten Resultate war nicht möglich. Die teilweise Überprüfung ergab jedoch, dass nahezu alle aufgefundenen *matches* auf zufällig identischen Namen beruhen, also nicht auf «Täterkonten» ver-

weisen. Einzelne Ausnahmen, so etwa bei der Zürcher Kantonalbank, förderten zwar keine nationalsozialistische Prominenz zutage, jedoch durchaus relevante Beziehungen mit Vertretern der NS-Wirtschaft. Mehrere Banken, namentlich die Grossbanken, unternahmen im übrigen im Anschluss an ICEP eigene Untersuchungen ähnlicher Art. Die UBS, welche die Kontenbestände ihrer Vorläuferbanken mit einer Liste von Zehntausenden von Namen verglich, fand so gut wie nichts Relevantes, abgesehen von einer Bankverbindung des ehemaligen Reichsbankpräsidenten, Hjalmar Schacht; hinzu kam das Jahrzehnte nach Kriegsende eingerichtete Konto der Witwe eines verstorbenen SS-Manns. Die CSG hingegen suchte auf der schmaleren Basis einer Liste von 460 bekannten Nationalsozialisten beziehungsweise Personen, die in den Nürnberger Prozessen angeklagt worden waren, und erzielte vierzehn «Treffer» von problematischen Konten bei ihren Vorläuferbanken; darauf hat die Bank bereits in einer eigenen Publikation hingewiesen.³¹ Die auffällige Diskrepanz der Resultate könnte zur Frage Anlass geben, ob nicht bei den Vorläufern der UBS, namentlich beim Schweizerischen Bankverein und der Schweizerischen Bankgesellschaft, nach dem Krieg gezielt Unterlagen entsorgt wurden. Bei der Schweizerischen Kreditanstalt deutet in der Tat einiges auf eine solche Dokumentenvernichtung hin, da diese 1944/45 unzweifelhaft durch den schweizerischen Repräsentanten der Deutschen Bank, Alfred Kurzmeyer, vermittelte geschäftliche Transaktionen mit der SS tätigte, wie durch deutsche Akten belegt ist.³²

Wer waren die wenigen zuverlässig identifizierbaren Konteninhaber in der Schweiz? Im zuletzt erwähnten Fall waren – neben Alfred Kurzmeyer – drei Mitglieder der SS-Wirtschaftsverwaltung unterschreibungsberechtigt, darunter der in Nürnberg 1947 zum Tode verurteilte und 1951 hingerichtete Oswald Pohl. Ferner finden wir den in Nürnberg zum Tode verurteilten Reichsstatthalter der besetzten Niederlande, Arthur Seyss-Inquart, allerdings mit einer belanglosen, sehr kurzfristigen Verbindung von 1935, als er im nationalsozialistischen Untergrund in Österreich tätig war. Ferner figurieren unter den Besagten einige weitere Personen, die in Nürnberg vor Gericht standen, allerdings durchweg Angeklagte des zweiten Rangs, die mehrheitlich freigesprochen wurden. Es handelt sich um kompromittierte Angehörige der konservativen Eliten, welche mit den Nationalsozialisten zusammengearbeitet und zeitweise prominente Positionen in Politik und Wirtschaft eingenommen hatten: so Franz von Papen, konservativer Steigbügelhalter der «Machtergreifung» von 1933; Ernst von Weizsäcker, der deutsche Gesandte in der Schweiz 1934–1938; zudem der schon erwähnte Hjalmar Schacht, Wirtschaftsminister und Reichsbankpräsident, der Anfang 1939 bei Hitler in Ungnade fiel und genau in diesem Moment ein Konto bei der Londoner Filiale des Bankvereins eröffnete.³³ Es vermag nicht

zu überraschen, dass solche Personen – wie viele Angehörige des wohlhabenden Bürgertums – ein Konto in der Schweiz unterhielten. Die grösste nachgewiesene Geldsumme – mehr als 800 000 Franken – lag auf den Konten Franz von Papens, der während der Kriegsjahre als Botschafter in Istanbul amtierte. Da diese Botschaft auch ein Stützpunkt zweifelhafter deutscher Finanzoperationen war, ist nicht auszuschliessen, dass es sich bei dem Guthaben nicht einfach um persönliches Eigentum handelte.³⁴ Gerade in dieser Hinsicht fehlen aber alle näheren Angaben, wie auch unterstrichen werden muss, dass die Kontenbewegungen fast durchweg unbelegt bleiben. Der besser dokumentierte Einzelfall des Kaufmanns und SS-Mitglieds Helmuth Maurer bei der Zürcher Kantonalbank illustriert, dass über solche Bankverbindungen unter Umständen Millionenbeträge an Gold und Devisen verschoben wurden; allerdings figuriert Maurer auf keiner der verwendeten Täterlisten. Das Konto wurde aufgefunden, da es im Zug der Meldepflicht für deutsche Vermögen 1945 von der Bank abgegeben worden war.³⁵

Je prominenter und exponierter eine Person im nationalsozialistischen Deutschland war, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit der Existenz eines offen deklarierten Bankkontos, wäre dies doch einem der diversen, unter massiver Strafandrohung stehenden devisenrechtlichen Delikte gleichgekommen. Die Amerikaner hatten im Vorfeld der Nürnberger Prozesse alle Möglichkeiten, die verdächtigten und später zu verurteilenden sogenannten Hauptkriegsverbrecher unter Druck zu setzen und entsprechende Nachforschungen vorzunehmen. In keinem dieser Fälle wurden sie fündig. Selbst ein Mann wie Hermann Göring, dessen raffgierige Geschäftstüchtigkeit legendär ist und in dessen Auftrag zahlreiche Emissäre regelmässig die Schweiz aufsuchten, hinterliess kein identifizierbares Bankkonto.³⁶ Dennoch wäre es unzulässig, daraus den Schluss zu ziehen, es habe keine nennenswerten Vermögensverschiebungen belasteter Nationalsozialisten in oder durch die Schweiz gegeben. Die Operation «Safehaven» der US-Amerikaner ging – mit guten Gründen – davon aus, dass es in Analogie zu den Vorgängen nach 1918 zu einer solchen Entwicklung kommen könnte. Allerdings spricht alles dagegen, dass derartige Vermögensverschiebungen in Form gewöhnlicher Bankkonten auftauchten. Viel naheliegender war die Unterbringung bei Vertrauenspersonen wie etwa Treuhändern, Rechtsanwälten oder Geschäftsleuten unterschiedlicher Art.

Auch in jenen Fällen, wo zeitweise ein Konto existierte, wurde dieses natürlich weit vor Kriegsende zum Verschwinden gebracht.³⁷ Die Blockierung deutscher Guthaben war monatelang im Gespräch gewesen, bevor sie am 16. Februar 1945 erfolgte. Als ab Herbst 1945 die von Deutschen gemieteten Schliessfächer systematisch geöffnet wurden, waren rund 10% leer. Von diversen Personen, welche während der ganzen Kriegszeit intensive Kontakte in die Schweiz unter-

hielten, so etwa die Mitarbeiter der Hermann Göring unterstellten Vierjahresplanbehörde, wurde nie ein Konto gefunden. Diese besonders gut informierten Kreise mit vielfältigen Beziehungen in der Schweiz verfügten aufgrund ihrer amtlichen Funktionen über andere Möglichkeiten, in der Schlussphase des Kriegs auch eigene Mittel zu transferieren, um für ihre Nachkriegsexistenz vorzusorgen. Dies führt zur Frage, ob und in welchem Ausmass die Schweiz zur Zuflucht oder zum Durchreiseland flüchtender Nazis wurde.

Transit: Die Schweiz als temporäres Asyl- und Durchreiseland

Der 1957 veröffentlichte Bericht von Carl Ludwig über die Flüchtlingspolitik der Schweiz hält lapidar fest: «Gelegentliche Meldungen der ausländischen Presse, wonach Kriegsverbrechern Asyl gewährt worden sei, waren reine Erfindungen. Auf ein Dementi hat die Schweiz allerdings verzichtet.»³⁸ Wiewohl systematische Untersuchungen fehlen, ist festzuhalten, dass diese Aussage nicht zutrifft. Belastete Deutsche kamen in die Schweiz, obwohl offizielle Richtlinien dies untersagten; sie fanden Schutz und Aufnahme und konnten sogar dann in Ruhe ihre Weiterreise vorbereiten, wenn alliierte Behörden ihre Auslieferung wegen des begründeten Verdachts auf Kriegsverbrechen forderten. Die erfassten Fälle sind höchst aufschlussreich, da sie ein Licht werfen auf das schweizerisch-deutsche Beziehungsnetz und die jeweiligen Motivationen in jenen Jahren.³⁹ Dabei sind die unter falscher Identität Durchreisenden von denjenigen zu unterscheiden, deren Identität sehr wohl bekannt war, aber unproblematisch schien.

Um in der Schweiz Aufnahme zu finden, musste man dem Land nützlich sein; bisweilen spielte auch Dankbarkeit für vergangene Dienste eine Rolle. Entscheidend war im allgemeinen eine eng definierte Brauchbarkeit für Wirtschaft, Militär oder Diplomatie. Auf der Durchreise nach Argentinien befindliche deutsche Techniker mit rüstungswirtschaftlichen Spezialkenntnissen konnten mit freundlichem Interesse des Militärdepartements rechnen; so auch der deutsche Rüstungsindustrielle Bernhard Berghaus, in dessen Werken Zwangsarbeiter unter einem besonders brutalen Regime zu leiden hatten. Zugleich hatte er aber der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin während des Kriegs Gefälligkeiten erwiesen, so dass er keine Mühe hatte, positive Referenzen zu erhalten. Chemiker, die einst für IG Farben gearbeitet hatten, kamen in den ersten Nachkriegsjahren gleich reihenweise in die Schweiz, welche ihnen beruflich attraktive Aussichten bot; einige fanden Aufnahme bei der Holzverzuckerungs AG (Hovag), wo ihr Know-how für die Umstellung auf Friedenswirtschaft und den Aufbau einer schweizerischen Kunstfaserindustrie genutzt wurde. Manche dieser Deutschen liessen sich dauerhaft in der Schweiz nieder; andere blieben nur einige Jahre, bis die Überprüfungen im Rahmen der «Entnazifizierung» einge-

stellt wurden und das deutsche «Wirtschaftswunder» ihnen neue berufliche Chancen bot. Dann kehrten sie heim und nahmen wieder angesehene Positionen in der westdeutschen Wirtschaft ein, wie zum Beispiel der ehemalige IG-Farben-Angestellte, Wehrwirtschaftsführer und SS-Mann Ernst Rudolf Fischer, der während seines zehnjährigen Aufenthalts in der Schweiz zahlreiche Chemiker an diese vermittelte. Andere zogen weiter, da sie offensichtlich gute Gründe hatten, sich in Deutschland nicht mehr blicken zu lassen. Dies galt namentlich für einige Vertreter der Vierjahresplanbehörde, die nähere Aufmerksamkeit verdienen.

Die Vierjahresplanbehörde hatte ein riesiges, von den Nationalsozialisten geschaffenes Konglomerat dargestellt, dessen Glieder teils in der Rüstungswirtschaft aktiv waren, teils in der Rohstoffversorgung, teils in der Devisenbeschaffung. Der erwähnte E. R. Fischer sowie die Ministerialbeamten Friedrich Kadgien und Ludwig Haupt waren für diese Behörde tätig gewesen und reisten Mitte April 1945 in die Schweiz ein. Ihre Nützlichkeit während des Kriegs konnte sich an ihrem Beitrag zur schweizerischen Erdöl- und Benzinversorgung bemessen lassen. Sie hatten eng mit einem kriegswirtschaftlichen Syndikat in der Schweiz zusammengearbeitet, der Petrola AG, welche der Sektion Kraft und Wärme unterstand, die ihrerseits von dem prominenten Sozialisten Robert Grimm geleitet wurde. Nun aber war der Krieg vorbei und Deutschland besetzt. Die Alliierten verlangten die Auslieferung dieser Personen aufgrund des dringenden Verdachts der Kriegsverbrechen. Das schweizerische Interesse an deren politischen Hintergrund blieb jedoch bemerkenswert gering. Man meinte zu wissen, mit wem man es zu tun hatte, nämlich mit grundsätzlich «anständigen» Deutschen. An dieser Haltung prallten die Auslieferungsbegehren der Alliierten ab.

Namentlich Friedrich Kadgien war tief in die kriminellen Methoden der Devisenbeschaffung involviert gewesen, wobei jüdischen Opfern entzogene und geraubte Wertpapiere und Diamanten eine wichtige Rolle gespielt hatten. Auch Schmuck, ja sogar Briefmarkensammlungen waren in den Bereich der möglicherweise in Devisen zu verwandelnden und besonders leicht über die Grenzen zu schmuggelnden Waren gerückt. Kadgien und seine Kollegen hatten unzweifelhaft Vermögen auf die Seite geschafft und vermochten bereits 1947/48 mit schweizerischen Stroh Männern eine Gesellschaft zu gründen, die ihrer kurz darauf folgenden Ausreise nach Südamerika den Weg bereitete. Die Imhauka AG, welche in ihrem Namen die Initialen der drei Gründer – Imfeld, Haupt, Kadgien – festhält, nahm ihr Domizil in Sarnen in der Innerschweiz, eine zweite Gesellschaft gleichen Namens, die kurz darauf Niederlassungen in Südamerika schuf, im nordafrikanischen Tanger. Ein Zürcher Rechtsanwalt, Dr. Ernst Imfeld, welcher während des Kriegs für die Petrola tätig gewesen war,

verwaltete die Geschäfte von Zürich aus, während die beteiligten Deutschen sich nach Bogotá und Rio de Janeiro absetzten, wo sich ihre Spuren verlieren. Die Imhauka erwarb, soweit erkennbar, industrielle Beteiligungen und vermittelte industrielle Ausrüstungen nach Lateinamerika. Sie ist noch heute in Buenos Aires tätig.⁴⁰

Andere Deutsche wurden durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) mit Ausweisen versorgt, reisten jedoch nur flüchtig oder gar nicht durch die Schweiz. Darunter befanden sich einige kapitale Kriegsverbrecher wie Adolf Eichmann oder der ehemalige SS-Arzt von Auschwitz, Josef Mengele, die nach Lateinamerika flohen. Das IKRK gab kurz nach dem Krieg in grosser Zahl provisorische Ausweise an Personen ab, die ihrer Papiere verlustig gegangen waren; die betreffenden Deutschen hatten sich unter Vortäuschung einer falschen Identität gemeldet und schleusten sich unauffällig in den Strom Hunderttausender Entwurzelter ein, welche nach 1945 Europa zu verlassen suchten. Dem IKRK könnte allenfalls der Vorwurf mangelnder Überprüfung gemacht werden, doch war eine schnelle und relativ unbürokratische Hilfe gefragt. Auffällig ist, dass die Ausreise dieser Deutschen erst einige Jahre nach Kriegsende erfolgte, nachdem sie vorher in Deutschland selber untergetaucht waren. Ab 1948/49, als das ärgste Chaos der unmittelbaren Nachkriegssituation allmählich zu Ende ging, verbesserten sich die Reisemöglichkeiten. Zudem hatten Aufmerksamkeit und Interesse der Westalliierten erheblich nachgelassen, wenn sie nicht gar selbst notorische Nationalsozialisten in eigene Dienste übernommen und in den Kalten Krieg gegen die Sowjetunion eingespannt hatten. In einigen Fällen, wo später die entsprechenden Pseudonyme bekannt wurden, konnte die Identität der prominenten NS-Täter gelüftet werden. Eine unbekannte Zahl entzieht sich hingegen der Erfassung. Mengele hielt sich auch später zeitweilig wieder in der Schweiz auf. Seine Verhaftung erfolgte auch dann nicht, als deutsche Behörden entsprechende Hinweise gaben.

Zahlen und Schätzwerte

Die präsentierten Resultate sehen um einiges nüchterner aus als viele damalige oder aktuelle Spekulationen. Weder konnten riesenhafte verschobene Vermögenswerte in nie entdeckten Tarnungen identifiziert werden, noch lässt sich die Schweiz als Schlupfwinkel oder Zwischenetappe unzähliger flüchtender Nationalsozialisten ausmachen. Dennoch sind die Ergebnisse nicht banal, denn sonst wären die diesbezüglichen Fragen und Untersuchungen der unmittelbaren Nachkriegszeit auf weniger heftige Widerstände gestossen. Diese waren auch dann massiv, wenn die von der Erfassung bedrohten Geschäfte vergleichsweise bescheidenen Umfang besaßen, denn die Untersuchungen rührten an die Privilegien mächtiger Interessengruppen. Die damals gewonnenen Erkenntnisse

gerieten denn auch bald wieder unter Verschluss, sofern sie der Öffentlichkeit überhaupt kommuniziert worden waren.

Fragen wir nach den Grössenordnungen der beschriebenen Phänomene, so lässt sich folgendes festhalten:

Die Zahl der wirtschaftlichen Tarnungen wäre recht präzise zu umreissen, würden die einstmals angefertigten statistischen Quartalsberichte der deutschen Devisenstellen in grösserem Ausmass vorliegen. Anhand bruchstückhafter Angaben lässt sich immerhin schätzen, dass in der ersten Kriegsphase insgesamt über fünfhundert, wenn auch zweifellos weniger als tausend solcher Konstruktionen entstanden. Wie sich diese auf die Neutralen verteilten, entzieht sich der genauen Kenntnis. Jedoch dürfte die Zahl der deutschen Tarnungen allein in der Schweiz auf mehrere hundert zu veranschlagen sein, wofür auch die grosse Zahl der Einträge auf den Schwarzen Listen der Alliierten spricht.⁴¹

Die Verrechnungsstelle hatte im Mai 1946 etwas über 1 Mrd. Franken deutscher Vermögen erfasst. Dieser Wert ist eindeutig zu tief. Nach diversen Ergänzungen, die teilweise auf Schätzungen beruhen, gelangt man auf einen doppelt so hohen Betrag von somit mehr als 2 Mrd. Franken. Das Nettosozialprodukt der Schweiz betrug 1945 13,8 Mrd. Franken, was die Dimensionen sichtbar macht.⁴²

Die Zahl jener Nationalsozialisten, die bei Kriegsende in der Schweiz Zuflucht fanden oder über die Schweiz in ein Drittland weiterreisten, um sich dem alliierten Strafgericht zu entziehen, lässt sich nicht präzise beziffern. Es gab aber derartige Fälle, die in einer auffälligen Weise mit der Selbstdarstellung der Nation bei Kriegsende kontrastierten.

Zahlen und Legenden

Als Resultate ihrer Erhebungen hatte die Schweizerische Verrechnungsstelle im Frühjahr 1946 einen deutschen Vermögensbestand in der Schweiz im Wert von 1043 Mio. Franken festgestellt. Dem sind alle nach diesem Zeitpunkt noch erfassten Vermögenswerte hinzuzählen, so unter anderem der Inhalt der geöffneten Safes, die Guthaben der Deutschen Reichsbahn, Warenlager und ausstehende Forderungen deutscher Unternehmen in der Schweiz. Nicht bewertbar sind zudem die zirka 10 000 bis 15 000 in der Schweiz gemeldeten deutschen Patente. Alles in allem gelangt man auf diesem Weg zu einem Gesamtwert deutscher Vermögen von 2 Mrd. Franken. Jeder Schätzung sich entziehende, nie gemeldete und nicht erfasste, durch Schmuggel über die Grenze gebrachte Werte sind dabei nicht mitgerechnet. Manche damaligen ausländischen Schätzungen lagen weit höher und reichten bis zu 3 oder 4 Mrd. Franken, wobei die Höhe der Zahlen in aufschlussreicher Weise mit der Haltung gegenüber der Schweiz korrespondierte: Alli-

ierte Instanzen, welche der Schweiz relativ wohlgesonnen waren, wie etwa das britische Aussenministerium, sprachen kleinere Vermutungen aus als die besonders kritisch gestimmten. Die mit Abstand höchste Zahl aber nannte der im März 1947 befragte ehemalige Leiter der Devisenabteilung im Reichswirtschaftsministerium, Hermann Landwehr: Vermögen im Wert von 15 Milliarden Reichsmark seien während des Kriegs in oder durch die Schweiz geflossen, was nach dem damals geltenden Wechselkurs 26 Mrd. Franken gleichkäme. Bis heute lösen diese Angaben immer wieder Spekulationen aus. Landwehr war eine schillernde Figur: Unter Kennern der Szene als «Devisenpapst» titulierte, war der Leiter der Devisenabteilung im Reichswirtschaftsministerium zugleich befreundet mit Carl Goerdeler, der Schlüsselfigur des konservativen Widerstands hinter dem vergeblichen Umsturzversuch vom 20. Juli 1944.⁴³ Im August 1944 verhaftet, entkam er nur knapp dem Rachefeldzug, der die Verschwörer und ihr Umfeld traf. Kann die von ihm genannte Zahl irgendeinen Sinn haben? In Rechnung zu stellen ist einerseits ein erheblicher Betrag nie gemeldeter, inaktiver, zum Beispiel in Safes gelagerter Vermögenswerte. Auch ist mit Vermögen zu rechnen, die infolge des Kriegsausgangs weitgehend – wenn auch nur zeitweilig – entwertet worden waren: So besaßen deutsche Aktien nach dem Krieg nur noch einen Zehntel ihres Vorkriegswerts. Selbst wenn wir dies in Rechnung stellen, sind keine unentdeckten Milliardenbeträge zu erwarten. Die Mitteilung Landwehrs könnte einen blossen Versuch darstellen, sich bei den Alliierten wichtig zu machen; sie liesse sich aber auch als versteckte Verhöhnung der Sieger interpretieren, denen er auf diesem Weg die Überlegenheit der deutschen Tarnungsmethoden zu verstehen geben wollte.

Festzuhalten bleibt, dass die deutschen Vermögen in der Schweiz allenfalls bis zu 3 Mrd. Franken betragen haben könnten. Deutsche Nachkriegsschätzungen von 1949 gingen in der Tat davon aus, dass die gesamten deutschen Auslandguthaben rund doppelt so hoch lagen als die registrierten. Während die in Deutschland liegenden Sparguthaben durch die Währungsreform vom Juni 1948 weitgehend entwertet wurden, blieben die in der Schweiz liegenden Werte unvermindert erhalten. Sie stellten, selbst wenn sie im Einzelfall bescheiden waren, infolge der deutschen Verarmung durch den Kriegsausgang einen hohen Wert für die deutschen Eigentümer dar. Diese vermerkten dankbar die getreue schweizerische Verwahrung und den Schutz dieser Vermögenswerte, die ihnen im Lauf der fünfziger Jahre weitgehend wieder verfügbar wurden, gegenüber den Ansprüchen der Alliierten.

Motive und Interessen

Die Schweiz war Standort vielfältiger, wenn auch heute nur noch teilweise klärbarer verdeckter Dienste für das nationalsozialistische Deutschland gewesen. Soviel lässt sich auch bei zurückhaltender Bewertung des vorliegenden Materials feststellen. Die ab 1937/38 organisierten Tarnungen enthielten für jeden vernünftigen Zeitgenossen die Information, dass die Aussenpolitik Deutschlands die Entfaltung eines europäischen Kriegs einkalkulierte; sie stellten eine Parteinahme in dem sich anbahnenden Konflikt und erst recht nach dessen Beginn dar. Die geringe staatliche Interventionsbereitschaft bildete den Rahmen, ohne den solche Aktivitäten nicht möglich gewesen wären. Mit dem Schutz deutscher Vermögen und der Beherbergung flüchtiger Nationalsozialisten nach der deutschen Niederlage schalteten sich die Behörden auch aktiv in die Auseinandersetzungen ein und wandten sich gegen die Nachkriegsstrategien der alliierten Sieger.

Wie lässt sich ein solches Verhalten interpretieren? In den wenigsten Fällen handelte es sich um Sympathien für den Nationalsozialismus. Die wirtschaftlichen Akteure hatten vielfach langjährige, teilweise weit vor 1933 zurückreichende Verbindungen. Die Veränderungen im Nachbarland ab 1933 wurden von dieser Seite nur sehr unzulänglich zur Kenntnis genommen; die deutschen Partner galten oftmals auch dann noch als «anständig», wenn Zweifel längst angebracht gewesen wären. Indes blieb auch der politische Wille zur Eindämmung fragwürdiger Geschäfte recht bescheiden. Diese hatten, wie hier zu unterstreichen ist, mit dem Überleben der eigenen Volkswirtschaft in der schwierigen Kriegssituation wenig zu tun, viel hingegen mit den Gewinnaussichten spezifischer, zahlenmässig ganz kleiner Gruppen. Die Erfassung der tief ins deutsche Geschäft verwickelten Zürcher Geschäftsanwälte ergab zum Beispiel, dass es sich hier um eine kleine, aber überaus einflussreiche Minderheit der Anwaltschaft insgesamt handelte. Der gemeinsame Widerstand gegen jeden staatlichen Eingriff in das strikt gewährte Berufsgeheimnis sicherte dieser den solidarischen Schutz der übrigen Mitglieder des Berufsstands. Nur mit Mühe und höchst unvollständig gelang es 1945, die Anwaltschaft auf die politisch beschlossene Meldepflicht für die deutschen Vermögen in der Schweiz zu verpflichten.

Auf Seiten der Behörden hatte gegen Kriegsende unter dem innenpolitischen wie dem äusseren Druck der Alliierten eine Reihe wenig koordinierter Aktivitäten eingesetzt, deutsche Kapitalverschiebungen in die Schweiz aufzudecken beziehungsweise zu verhindern. Als dieser Druck nachliess und sich die internationale Konstellation verschob, ging auch die politische Bereitschaft zurück, gegen den Widerstand fest etablierter Interessengruppen unpopuläre Massnahmen durchzusetzen. Die grosse Revision der Verrechnungsstelle bei der IG

Chemie im Winter 1945/46, die abklären sollte, ob diese allenfalls doch noch alten deutschen Bindungen unterworfen war, stellte die letzte derartig aufwendige Untersuchung dar. Dann schlug das Pendel zurück und gewohnte Anschauungen setzten sich wieder durch. Bei der Beurteilung der zurückliegenden wirtschaftlichen Transaktionen, die nach schweizerischem Gesetz mehrheitlich nicht illegal gewesen waren, blieb die Meinung ausschlaggebend, dass Vorgänge, die «der Schweiz genützt» hatten, nicht wirklich in Frage gestellt werden konnten. Ein auf zuverlässigen Informationen basierender amerikanischer Bericht über deutsche Wirtschaftsinteressen in der Schweiz hielt Anfang 1946 fest, dass unter den Anwälten insgesamt nur etwa ein Dutzend ausgesprochen stark im deutschen Geschäft engagiert gewesen seien. «Diese Firmen und Individuen tragen erheblich bei zum Schutz und der eventuellen Wiederherstellung deutscher Macht, da ihre Familien- und Geschäftsbeziehungen praktisch die ganze schweizerische Wirtschaft involvieren. Da ihre Aktivitäten nicht als antischweizerisch abgestempelt werden können, indem die schweizerische Wirtschaft von ihren Organisationen und den Produkten ihrer Fabrikationsanlagen zumeist profitiert hat, ist es nahezu unmöglich, ihre Aktivitäten in grösserem Ausmass zu unterbinden.»⁴⁴ Die Interessen so kleiner Gruppen zu allgemeinen erklären zu können, war ein Ausdruck gesellschaftspolitischer Definitionsmacht. Übergeordnete Kriterien – jenseits von ökonomischem Nationalismus und Gruppenegoismus – waren nicht vorhanden. Für die nahe Zukunft aber gab man sich pragmatisch und hoffte, dass Deutschland – wiewohl im Moment ganz am Boden – später wieder ein wichtiger Wirtschaftspartner werden würde.

¹ Alle Angaben in diesem Abschnitt stützen sich, sofern nicht anders vermerkt, auf: Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).

² Aufschlussreich sind die Jahresreihen zu den ausländischen Anlagegeldern 1935–1946 in Bonhage/Lussy/Perrenoud, Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 2, S. 56ff.

³ Durrer, Finanzbeziehungen, 1984, S. 246, publizierte die Daten im Auszug; ebenso Perrenoud, Banques, 1988, S. 50; zur Diskussion dieser Resultate siehe nun Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 10.1; eine deutsche Vorkriegsschätzung bei Bourgeois, Geschäft, 2000, S. 69; eine schweizerische Angabe für 1935 in DDS, Bd. 11, S. 330.

⁴ Leuzinger, Vermögenswerte, 1960, S. 115ff.; dieses Resultat ignorierten Durrer, Finanzbeziehungen, 1984, sowie Castelmur, Finanzbeziehungen, 1992; hingegen findet es sich bei Perrenoud, Banques, 1988, S. 50.

⁵ Siehe insbesondere die Beiträge von Elam, Schweiz, 1998, S. 61–91; Borkin, Unheilige Allianz, 1978; jetzt ausführlich in König, Interhandel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK); 2002 erscheint zudem O'Reilly, IG Farben – eine Arbeit, welche die US-amerikanische Seite in diesem Konflikt ausführlich darstellt.

⁶ Zu Wehrli siehe Speich, Schweiz, 1997; ferner Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 7.4.

- 7 Siehe die Veröffentlichungen der UEK: Lussy/Bonhage/Horn, Wertpapiergeschäfte, 2001; König, Interhandel, 2001; Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, Place financière, 2002; Karlen/Chocomeli/D'haemer/Laube/Schmid, Versicherungsgesellschaften, 2002; Bonhage, Bodenkreditanstalt, 2001.
- 8 Solche bisher kaum erforschte Hintergründe können in diesem Rahmen nur angedeutet werden; einen Teilaspekt für die Zeit vor 1914 thematisiert Urner, Die Deutschen, 1976; eine Fortsetzung für das 20. Jahrhundert fehlt.
- 9 Zur Rolle der Niederlande siehe Frey, Weltkrieg, 1998; für die Schweiz existiert keine analoge Untersuchung; siehe aber Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, 1971.
- 10 Siehe Hug, Kriegsmaterialexporte, 2002 (Veröffentlichungen der UEK); vergleiche auch Kapitel 4.2 in diesem Band.
- 11 Siehe Borkin, Unheilige Allianz, 1978; Aalders & Wiebe, Cloaking, 1996.
- 12 Siehe Guex, La Suisse, 1999, S. 11.
- 13 Zitat BAR, E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 1064, Revisionsbericht IG Chemie und Bankhaus H. Sturzenegger, Notiz Hans Sturzenegger, 12. August 1938, S. 482. Zur Entwicklung dieser Bank jetzt ausführlich: König, Interhandel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- 14 Aufschlussreich ist der Fall der Chepha, Tarnfirma des Pharmakonzerns Schering; siehe Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, Place financière, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.2.
- 15 BArch, R 3101, 3056, Eau de Cologne; Ferdinand Mülhens an RWM, 11. November 1939.
- 16 Beide Zitate aus der Korrespondenz der Firma Otto Wolff, das erste mit dem Moskauer Standort RGVA, 700-1-29, Rudolf Siedersleben an Staatssekretär Erich Neumann, 2. September 1939, S. 3; das zweite aus RWVA, Abt. 72, Nr. 265, Fasz. 10, Siedersleben an Max Doerner, 8. Oktober 1939.
- 17 BAR, E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 1066, Erlass des Reichswirtschaftsministeriums, 9. September 1939.
- 18 Siehe Aalders & Wiebe, Cloaking, 1996, mit den Beispielen von Robert Bosch und IG Farben.
- 19 Price Waterhouse & Co., Zürich; Carl A. Spahn an Price Waterhouse, 18. September 1939, S. 16. Zum beschriebenen Fall der «Orion» siehe Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.5.
- 20 Ein Beispiel bei O'Reilly, IG Farben, 1998.
- 21 Angaben zu diesen Wertpapiertransaktionen bei Lussy/Bonhage/Horn, Wertpapiergeschäfte, 2001; ferner Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, Transfer, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- 22 Dargestellt bei Scholtyssek, Robert Bosch, 1999; der von Bosch angestellte Carl Goerdeler konnte seine Auslandsreisen in diesem Sinn nutzen.
- 23 Dieser Fall wird ausführlich analysiert in König, Interhandel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- 24 Weitere Angaben hierzu in Kapitel 6.7.
- 25 Zur Konferenz im «Roten Haus», die vor allem in der DDR-Literatur einige Beachtung erfuhr, siehe Eichholtz, Reichsministerium, 1975; bereits skeptisch: Schumann, Überlebensstrategie, 1979; ein überzeugender Deutungsansatz bei Roth, Vorbereitung, 1996, S. 656 und Anmerkung 189.
- 26 Von deutscher Seite ergiebig für die Nachkriegsplanungen deutscher Unternehmen ist Roth, Vorbereitung, 1996.
- 27 Einige systematische Daten zum Ausmass des Notenhandels in Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, Place financière, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 4.2.
- 28 Zitiert nach DDS, Bd. 14, S. 1226; siehe auch Perrenoud, Diplomatie, 1999, S. 422f.
- 29 Zur Situation im März 1945, als sich gemäss einem Bericht infolge des Verbots der Handel massiv steigerte, siehe Perrenoud, Diplomatie, 1999, S. 423.

- ³⁰ ICEP, Report, 1999, S. 103f.
- ³¹ Siehe Jung, Kreditanstalt, 2000, S. 84f.; dort sind dreizehn problematische Verbindungen angegeben, jedoch konnte die Bank inzwischen in einem weiteren Fall (einem Angeklagten des Flick-Prozesses) die personelle Identität bestätigen. Diese Verbindung entstammt der Nachkriegszeit, so dass sie an dem in der Publikation gezeichneten Bild wenig ändert.
- ³² Für Einzelheiten siehe Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 4.4.
- ³³ Auf die schweizerische Bankverbindung dieser Personen wies bereits hin Durrer, Finanzbeziehungen, 1984, S. 247.
- ³⁴ Zur Rolle der Botschaft in Istanbul als Drehscheibe des deutschen Goldhandels siehe Steinberg, Deutsche Bank, 2000, S. 46ff.
- ³⁵ Balzli, Treuhänder, 1997, S. 236, wies bereits auf den Fall hin.
- ³⁶ Allerdings existierte eine Lebensversicherung, die schon in den frühen dreissiger Jahren wieder aufgelöst wurde; siehe Kapitel 4.6.
- ³⁷ Siehe Bonhage/Lussy/Perrenoud, Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 59, wo 1943–1945 ein Rückgang der ausgewiesenen Kontoanlagen von rund 40% verzeichnet ist. Ein Einzelfall, nämlich die Abdisponierung der Gelder Wilhelm Oedings und deren Übergabe an den Rechtsanwalt Wilhelm Frick, ist dokumentiert in Bonhage, Bodenkreditanstalt, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ³⁸ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 315.
- ³⁹ Keineswegs alle der interessanten Fälle konnten aufgearbeitet werden; bemerkenswert ist zum Beispiel die Laufbahn von Paul Dickopf, der 1942 in die Schweiz gelangte, wobei er sich als Gegner des Nationalsozialismus ausgab, womöglich aber eher ein Agent war; vergleiche Huonker/Ludi, Roma, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S.96.
- ⁴⁰ Auch in der Schweiz existiert noch eine gleichnamige, heute in Zug domizilierte Gesellschaft, die jedoch mit der ursprünglichen Gründung keinen Zusammenhang mehr aufweist; vermutlich noch vor 1960 muss Imfeld, der diese Gesellschaft gegründet hatte, sich von den deutschen Partnern getrennt haben; 1980 verkaufte er den leeren Aktienmantel an eine ausländische Industriegruppe; für weitere Angaben siehe Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 11.4.
- ⁴¹ Siehe das Verzeichnis im Anhang von Inglin, Krieg, 1991, S. 323ff.
- ⁴² Ritzmann, Statistik, 1996, S. 871.
- ⁴³ Siehe die Äusserungen Kurt von Krügers von IG Farben, Affidavit Nürnberg, Juli 1947, abgedruckt in König, Interhandel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Anhang 3, Dokument Nr. 15a.
- ⁴⁴ NARA, RG 239, Roberts Commission, Entry 10, Box 24, 350/77/1/02, Folder German economic penetration in Switzerland, undatierter Bericht von Nicholas Milroy, Department of State, S. 27.

5 Recht und Rechtspraxis

Die Schweiz bildete zur Zeit des Nationalsozialismus nicht einen isolierten Rechtsraum ohne Bezug zur Aussenwelt: Vielmehr setzte hier ab 1933 auch eine rechtliche Konfrontation mit dem NS-Staat ein, welche sich in allen Bereichen der Staatstätigkeit – Rechtsetzung, Verwaltung und Justiz – manifestierte. Grundsätzlich stellte sich die Frage, wie ein demokratisch-liberaler Rechtsstaat auf die machtpolitische Herausforderung der Achsenmächte reagieren sollte; Schritt für Schritt wurde die Schweiz eingeschlossen von einem System der Entrechtung, das die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit systematisch missachtete.

Auf zwischenstaatlicher Ebene warf das nationalsozialistische Gewaltregime völkerrechtliche Grundsatzfragen auf. Dabei bot das klassische Völkerrecht mit seinen traditionellen, im 19. Jahrhundert verhafteten Strukturen gegenüber dem extremen Unrecht des NS-Staates in zahlreichen Lebensbereichen nur unzulänglich Schutz. Verhängnisvoll war vor allem das Fehlen eines internationalen Menschenrechtsschutzes, der erst nach 1945 entstehen sollte. Dennoch existierten bereits im fraglichen Zeitraum rechtliche Instrumente zur Eingrenzung staatlicher Macht. Zu erwähnen ist insbesondere das völkerrechtliche Fremdenrecht, welches im Verhältnis von Staat zu Staat ausländischen Staatsangehörigen einen «Mindeststandard» von Rechten garantierte. Auch das Kriegsrecht legte Schranken fest, welche der NS-Staat zu beachten hatte; völkerrechtswidrig war dabei insbesondere die entschädigungslose Einziehung von Privateigentum in besetztem Gebiet.

Die Frage nach dem Umgang mit dem nationalsozialistischen Unrecht stellte sich ebenfalls im Bereich des Internationalen Privatrechts. Ab 1933 hatte die Schweizer Justiz über die Anwendung beziehungsweise Vollstreckung von NS-Recht in der Schweiz zu urteilen. Besonders bedeutsam war dabei der *ordre public* als «Abwehrklausel» im System des Internationalen Privat- und Zivilprozessrechts: Dieser war nach ständiger Rechtsprechung dann anwendbar, wenn «sonst das einheimische Rechtsgefühl in unerträglicher Weise verletzt würde».¹ Auf innerstaatlicher Ebene zeichnete sich in den Jahren 1933 bis 1945 eine tiefgreifende Umwandlung der schweizerischen Staats- und Verfassungsordnung ab: Im Jahr 1939 wurde, als Reaktion auf die aussenpolitische Krise, ein Vollmachtenregime errichtet, welches den Bundesrat mit umfassenden Notrechts-

kompetenzen ausstattete. Allerdings betraf dieses «Ausnahmerecht» nicht alle Lebensbereiche mit der gleichen Intensität. So waren zentrale Bereiche des Privatrechts auch in den Kriegsjahren durch weitgehende Kontinuität gekennzeichnet: Eine Zäsur erfolgte hier erst in der Nachkriegszeit.

Im folgenden sollen Recht und Rechtspraxis der Schweiz im Umgang mit dem NS-Unrecht anhand von spezifischen Problembereichen dargestellt werden, welche für die Forschungen der UEK relevant sind.² Dabei wird unterschieden zwischen dem öffentlichen Recht (5.1), das die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und einzelnen Bürgern regelt, und dem Privatrecht, welches sich auf das Rechtsverhältnis zwischen Privaten bezieht (5.2).

5.1 Öffentliches Recht

Im Bereich des innerstaatlichen öffentlichen Rechts zeichnete sich die schweizerische Rechtsordnung in den Jahren 1933 bis 1945 durch tiefgreifende Veränderungen aus. Diese Diskontinuität des Staats- und Verwaltungsrechts fand vor allem im Vollmachtenregime Ausdruck, welches 1939 durch Beschluss des Parlaments eingeführt wurde. Eine weitreichende Kontinuität des öffentlichen Rechts manifestierte sich hingegen im Völkerrecht: Erst gegen Kriegsende setzte, als Reaktion auf die Greuelthaten des NS-Regimes, eine Neuordnung des Völkerrechts ein.

Vollmachtenregime als «Ausnahmerecht»

Eine rechtliche Zäsur bedeutete die Errichtung des Vollmachtenregimes im Jahr 1939. Mit dem sogenannten Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939³ ermächtigte das Parlament die Regierung, sämtliche «zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz notwendigen Massnahmen» zu treffen, auch diejenigen, die gegen geltendes Verfassungsrecht verstossen.⁴ Damit übertrug die Bundesversammlung dem Bundesrat weitreichende Befugnisse zur Gesetzgebung, dies auch unter Abweichung von der Bundesverfassung. Die Kompetenzen des Parlaments beschränkten sich dabei auf bestimmte Kontrollrechte, welche es im Rahmen der Vollmachtenkommissionen ausübte.⁵ Dieser Eingriff in die bestehende Staats- und Verfassungsordnung bedeutete einen Bruch mit der demokratisch-liberalen Rechtstradition: Die weitgehende Ausschaltung der verfassungsmässig garantierten politischen Rechte der Stimmbürger sowie die Konzentration der Rechtsetzung auf der Bundesebene und bei der Exekutive waren symptomatisch für ein System, dem nunmehr zentralistische, autoritäre und antiliberale Züge anhafteten.

Allerdings kam das Vollmachtenregime nicht unvorbereitet. Bereits zu Beginn des Ersten Weltkriegs hatte die Bundesversammlung den Bundesrat mit ausserordentlichen Vollmachten ausgestattet. Zudem erliessen die beiden Kammern des Parlaments in den dreissiger Jahren regelmässig Dringliche Bundesbeschlüsse, welche dem fakultativen Referendum entzogen waren und dem Bundesrat weitreichende Kompetenzen gewährten. So ermächtigte die Bundesversammlung 1931 den Bundesrat etwa, die Wareneinfuhr und den Zahlungsverkehr zu beschränken.⁶ Die «Dringlichen Bundesbeschlüsse» unterschieden sich aber vom Vollmachtenbeschluss im wesentlichen dadurch, dass sie das fakultative Referendum nicht generell ausschalteten, nicht als Basis für verfassungswidrige Erlasse dienen konnten und in der Bundesverfassung ausdrücklich verankert waren.

Obwohl das Vollmachtenregime von 1939 massiv in die schweizerische Verfassungsordnung eingriff,⁷ war dessen grundsätzliche Zulässigkeit in der juristischen Doktrin⁸ zwischen 1939 und 1950 weitgehend unbestritten. Zur Begründung wurden etwa das geltende positive Verfassungsrecht⁹ oder nicht im Verfassungstext positivierte, rechtlich aber allgemein anerkannte Grundsätze¹⁰ herbeigezogen. Nur eine Minderheitsmeinung ging indessen von der Verfassungswidrigkeit des Vollmachtenregimes aus und bemängelte die fehlende formelle Verankerung des Vollmachtenbeschlusses in der Bundesverfassung. Nach dieser Rechtsauffassung liess sich das «extrakonstitutionelle Notrecht» lediglich mit dessen politischer Notwendigkeit rechtfertigen. Prononcierter Verfechter dieser Lehrmeinung war insbesondere der Zürcher Staatsrechtsprofessor Zaccaria Giacometti, der während und nach dem Krieg das Vollmachtenregime stark kritisierte: «Das undemokratische und antiliberale Vollmachtenregime, unter dem wir heute leben, ist ein politisch notwendiger provisorischer Zustand; er stellt insofern einen illegalen Notsteg dar, der die freiheitliche Schweiz mit einem ihr unbekannten autoritär totalitären Land verbindet. Dieser Notsteg kann entweder zur Bundesverfassung zurückführen oder aber zu einem gewaltenmonistischen totalitären Exekutivstaat hinüberleiten.»¹¹

Kontroversen um das Vollmachtenregime

Interessant war eine Kontroverse der Zürcher Staatsrechtsprofessoren Zaccaria Giacometti und Dietrich Schindler über das Kriegsnotrecht. Sie spielte sich zunächst in der Presse ab und erfuhr in akademischen Kreisen und auf der politischen Ebene ein grosses Echo. Giacometti vertrat die Auffassung, das Notrechtsregime hänge, da es sich nicht auf einen Notstandsartikel in der Verfassung zu stützen vermöge, «verfassungsrechtlich in der Luft». Es ginge auf diese Weise, so Giacometti, «der Wille zur Norm und damit der

Sinn der Legalität verloren, was den Zerfall des Rechtsstaates und die Einleitung einer Willkürherrschaft bedeutet».¹² Da die Bundesverfassung eine Notrechtskompetenz der Bundesversammlung nicht ausdrücklich vorsehe, bezeichnete Giacometti das aufgrund der Vollmacht gesetzte Notrecht als nicht legal. Es erschien ihm aber als legitim, weil die öffentliche Meinung es als politische Notwendigkeit billige. Dabei attestierte Giacometti der Praxis, dass sie im grossen und ganzen «nicht einen offensichtlich missbräuchlichen Gebrauch von den Vollmachten» gemacht habe.¹³

Schindler würdigte das Notrecht demgegenüber unter dem Gesichtspunkt der grösseren Zusammenhänge der Rechtsordnung und der von ihr zu verwirklichenden Werte. Er vertrat die Auffassung, dass die Verfassung, im Lichte ihres Zweckartikels (Art. 2 BV) gesehen, der Inanspruchnahme notrechtlicher Kompetenzen durch die obersten Staatsorgane nicht im Wege stehe: «Denn sie kann die Zerstörung der Voraussetzungen ihrer eigenen Existenz nicht wollen; in diesem Sinn besteht kein Widerspruch des Notrechts zur Verfassung.»¹⁴ Und: «Es wird ja niemand behaupten wollen, dass es der Wille der Verfassung sei, auch dann in allen Einzelheiten angewendet zu werden, wenn darüber der Staat, mit dem die Verfassung und jedes von ihm geschaffene Recht steht und fällt, zugrunde geht.»¹⁵

Auch wenn man davon ausgeht, dass der Vollmachtenbeschluss von 1939 angesichts des Notstandes grundsätzlich zulässig war, so bedeutet dies nicht, dass alle darauf gestützten Massnahmen der Exekutive rechtlich unproblematisch waren. In seinem Bericht vom 3. April 1939 über das Volksbegehren betreffend Notrecht und Dringlichkeit¹⁶ legte der Bundesrat selbst die Voraussetzungen für den Erlass von Notrecht fest. Danach war Notrecht nur dann zulässig, wenn (1) eine Notlage im Sinne einer ernsten Gefahr für das Gemeinwesen vorlag, (2) der Gefahr im Rahmen des geltenden ordentlichen Rechts nicht begegnet werden konnte, (3) die Notwendigkeit, zu Notrecht zu greifen, gewichtiger erschien als das Interesse an der Beachtung der geltenden Rechtsordnung, (4) die Massnahme sachlich auf das Notwendige beschränkt wurde, also nicht weiter ging, als für die Gefahrenabwehr nötig war, und (5) die Massnahme zeitlich auf das Notwendige beschränkt wurde, also nicht länger dauerte, als für die Überwindung der Gefahr nötig war.¹⁷

Es stellt sich die Frage, ob sich der Bundesrat in der Ausübung seiner Notrechtskompetenzen an diese Kriterien hielt. So wurde beispielsweise die politische Meinungsfreiheit unter dem Vollmachtenregime durch einzelne Parteienverbote und Pressezensur massiv eingeschränkt: Diese staatsschutzrechtlichen Massnahmen standen wohl nicht immer im Einklang mit dem Kriterium der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit.¹⁸ Weiter fragt sich, inwiefern im

Rahmen der Ausübung des Notrechts der verfassungsrechtliche Gleichheitsgrundsatz (Art. 4 der Bundesverfassung) beachtet wurde, das heisst, inwiefern bei der Anwendung des notrechtlichen Staatsschutzes tatsächlich gleiche Massstäbe für alle galten. Problematisch war in dieser Hinsicht insbesondere die ungleiche Behandlung der Kommunisten und der rechtsextremen Fronten: So löste der Bundesrat zwar im November 1940 sowohl die «Nationale Bewegung der Schweiz» wie auch die Kommunistische Partei der Schweiz auf, liess aber Organisationen wie zum Beispiel die «Eidgenössische Sammlung» zu, die offen dem «Dritten Reich» verpflichtet waren.¹⁹ Allgemein fragwürdig erschien auch die Häufigkeit, mit der sich der Bundesrat auf seine Notkompetenzen berief: Nach dem Prinzip der Subsidiarität durfte er diese – wie gesagt – nur dann ausüben, wenn aus zeitlichen Gründen eine Sachmaterie nicht auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg geregelt werden konnte.

Erst im Herbst 1949 leitete die Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie»,²⁰ welche eine Einschränkung des Dringlichkeitsrechts und die Aufhebung der Notrechtsbeschlüsse binnen Jahresfrist forderte, die vollständige Aufhebung des Vollmachtenregimes ein. Gegen den Willen von Bundesrat und Parlament wurde diese von der rechtsgerichteten *Ligue Vaudoise* lancierte Initiative mit rund 280 000 zu 272 000 Stimmen angenommen.

Flüchtlingsrecht und Flüchtlingspolitik

Das Vollmachtenregime wirkte sich auch auf die schweizerische Flüchtlingspolitik aus. Auf Notrecht stützte sich insbesondere der Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 über eine Änderung der fremdenpolizeilichen Regelung, der zusammen mit dem Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)²¹ während des Kriegs die rechtliche Grundlage für die Politik gegenüber zivilen Flüchtlingen bildete.²²

Das Flüchtlingsrecht der Schweiz gewährte zur Zeit des Nationalsozialismus keinen umfassenden Asylschutz für Menschen, die wegen ihrer Rasse, Religion, Herkunft oder politischen Meinung verfolgt und an Leib und Leben bedroht waren. Nach Art. 21 ANAG²³ konnten in der Schweiz nur jene als Flüchtling Aufnahme finden, die selbst politisch aktiv gewesen waren und deshalb mit Sanktionen ihrer heimatlichen Behörden rechnen mussten («politische Flüchtlinge»); alle anderen Flüchtlinge, die in der Schweiz Zuflucht suchten, waren grundsätzlich vom Asylschutz ausgeschlossen.²⁴ Zahlreiche Opfer der NS-Verfolgungspolitik – zum Beispiel Juden, Angehörige osteuropäischer Staaten sowie Roma und Sinti – galten somit nicht als «Flüchtlinge» im Rechtssinn. Die Schweiz hielt bis Juli 1944 an dieser engen Konzeption fest; eine grundsätzliche Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs auf der Grundlage des Vollmachtenbeschlusses von 1939 wurde nicht erwogen, obwohl die Behörden spätestens

im Sommer 1942 erkennen konnten, dass das Konzept des «politischen Flüchtlings» obsolet geworden war.

Aus völkerrechtlicher Sicht war die Schweiz nicht dazu verpflichtet, einen über Art. 21 ANAG hinausgehenden Flüchtlingsbegriff zu verwenden. Überhaupt war sie in der fraglichen Zeit an keine internationalen Konventionen gebunden, die sie verpflichtet hätten, Flüchtlingen Asyl zu gewähren. Erst nach 1945 wurden auf völkerrechtlicher Ebene allgemeinverbindliche Normen über den Rechtsstatus von Flüchtlingen geschaffen. Im Rahmen der Rechtssetzungsaktivitäten des Völkerbundes hatte sich aber immerhin bereits in den dreissiger Jahren ein erweiterter Flüchtlingsbegriff abgezeichnet, welcher auch die Opfer der rassistischen und antisemitischen NS-Verfolgungspolitik umfasste. Auffallend ist, dass die Schweiz auf internationaler Ebene aktiv an der Weiterentwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts teilnahm, sich im Innern aber auf eine restriktive Auslegung versteifte.²⁵

Entscheidend für den Schutz von Flüchtlingen ist der Grundsatz des Non-Refoulement, wonach diese Anspruch auf Schutz vor Rückschiebung in den Verfolgerstaat haben. Dieses Prinzip setzte sich jedoch erst nach dem Zweiten Weltkrieg durch.²⁶ So ergab sich aus der Verengung des Flüchtlingsbegriffs in der Praxis der Schweizer Behörden, dass vor und während des Zweiten Weltkriegs lediglich politische Flüchtlinge bei drohender Gefahr für Leib und Leben nicht in den Herkunftsstaat zurückgeschickt werden durften. Alle anderen Zivilflüchtlinge konnten nach innerstaatlichem Recht grundsätzlich in den Herkunftsstaat zurückgewiesen werden. Eingeschränkt wurde diese Möglichkeit der Rückschiebung einzig durch eine völkerrechtliche Verpflichtung, welche die Schweiz durch die Unterzeichnung eines provisorischen Arrangements vom 4. Juli 1936 betreffend den Rechtsstatus von Flüchtlingen aus Deutschland eingegangen war: Die Schweiz verletzte dieses Abkommen, soweit sie gefährdete Flüchtlinge²⁷ aus Deutschland, welche (legal oder illegal) die Grenze überschritten und nicht unmittelbar danach im grenznahen Raum aufgegriffen wurden, dorthin zurückschickte oder sie deutschen Behörden an der Grenze zu Österreich oder Frankreich aushändigte.²⁸ Die Ausweisungen in den NS-Machtbereich, welche die militärischen Behörden in den vierziger Jahren wegen oft banaler Disziplinverstösse vornahmen, waren in diesem Sinn völkerrechtswidrig, sofern sie sich gegen Flüchtlinge aus Deutschland richteten.²⁹

Unter den Flüchtlingen, die auf eine Einreise in die Schweiz hofften, waren auch ehemalige Schweizerinnen, die durch Heirat eines Ausländers ihr Schweizer Bürgerrecht verloren hatten. Im fraglichen Zeitraum galt in Verwaltung und Rechtsprechung der Grundsatz, dass eine Schweizerin, die einen Ausländer heiratete, das Schweizer Bürgerrecht verlor. Gemildert wurde dieser Grundsatz allerdings durch die Praxis des Bundesgerichts. Dieses vertrat die Auffas-

sung, die Schweizerin behalte das Schweizer Bürgerrecht, wenn sie durch die Ehe mit einem Ausländer dessen Staatsangehörigkeit nicht ohne weiteres erwerbe und deshalb durch den Verlust des Schweizer Bürgerrechts Gefahr laufe, staatenlos zu werden. Aufgrund des Vollmachtenbeschlusses entzog der Bundesrat 1940 dem Bundesgericht jedoch die Zuständigkeit für diese Bürgerrechtsfälle und übergab sie dem EJPD.³⁰ Mit diesem Eingriff in die Gewaltenteilung beabsichtigte der Bundesrat, die «humane Praxis»³¹ des Bundesgerichts zu unterbinden. Mit dem Beschluss vom 11. November 1941 über Änderung der Vorschriften über den Erwerb und Verlust des Bürgerrechts³² beschloss der Bundesrat, dass eine Schweizerin, die einen Ausländer heiratete, «nur ausnahmsweise das Schweizer Bürgerrecht behält, wenn sie andernfalls unvermeidlich staatenlos würde».³³ Die Behörden wollten damit verhindern, dass eine grosse Zahl dieser Schweizerinnen diplomatischen und konsularischen Schutz beanspruchen oder sogar ohne Hindernisse in die Schweiz zurückkehren konnten. So war man sich im EJPD zwar bewusst, dass die «ausgeheirateten» Schweizerinnen «in der gegenwärtigen Kriegszeit oft übel dran sind»,³⁴ betonte jedoch, «es sei ganz verfehlt, an die Beibehaltung oder Wiedererteilung des Schweizer Bürgerrechts zu denken».³⁵ Die betroffenen Schweizerinnen unterstanden somit grundsätzlich den gleichen Einreisevorschriften wie alle übrigen Ausländer.³⁶

Auch den Flüchtlingen, welche in der Schweiz aufgenommen wurden, bot die zeitgenössische Rechtsordnung insgesamt nur wenig Schutz. Auf völkerrechtlicher Ebene fehlten Menschenrechtsgarantien vollständig. Zwar forderte das geltende Völkerrecht in allgemeiner Form, dass die internierten Militär- und Zivilflüchtlinge hinsichtlich der Unterbringung, Versorgung und Betreuung nach den Grundsätzen der Menschlichkeit zu behandeln seien; doch vermochten diese Verpflichtung sowie andere Prinzipien des «fremdenrechtlichen Mindeststandards» die menschenrechtliche Perspektive nicht zu ersetzen, da sie eben bloss einen elementaren Charakter hatten und nur die Staaten, nicht aber die Individuen berechtigten und verpflichteten. Aber auch auf landesrechtlicher Ebene war der Grundrechtsschutz für Flüchtlinge nur schwach entwickelt: So waren die persönliche Freiheit und die Eigentumsgarantie noch nicht als ungeschriebene Grundrechte anerkannt; geringe Schutzwirkung erzeugte ebenso die in Art. 4 BV explizit verankerte Rechtsgleichheit, welche sich über weite Strecken auf ein reines Willkürverbot reduzierte. Relativiert wurde der Grundrechtsschutz für Flüchtlinge ausserdem durch das Vollmachtenregime und die Rechtsfigur des sogenannten besonderen Rechtsverhältnisses. Daraus folgt, dass Grundrechte der Flüchtlinge grundsätzlich nur dann verletzt wurden, wenn die Behörden zu *schikanösen* Massnahmen griffen. Schikanös war es zum Beispiel, den internierten Flüchtlingen im Briefverkehr zwar den

Gebrauch irgendeiner europäischen Sprache zu erlauben, hingegen die hebräische Schrift zu verbieten. Nicht rechtskonform waren ebenfalls Schikanen in bestimmten Lagern wie absolute Kontaktverbote mit der einheimischen Bevölkerung, Schminkverbote für Frauen, die Durchsetzung von Befehlen mit vorgehaltener Pistole oder schwere Disziplinarstrafen für harmlose Disziplinwidrigkeiten.³⁷ Zumindest problematisch war wegen ihrer grossen Härte für die Betroffenen auch die konsequente Trennung von Eltern und Kindern bis 1943.³⁸

Äusserst fragwürdig erscheint die Flüchtlingspolitik der Schweiz aus der Sicht des internationalprivatrechtlichen *ordre public*. Ab 1935 stellte das Bundesgericht in zahlreichen Entscheiden unmissverständlich fest, dass die NS-Rassengesetzgebung den Grundwerten der schweizerischen Rechtsordnung und somit dem *ordre public* der Schweiz widersprach.³⁹ Dies missachteten die Schweizer Behörden, indem sie Massnahmen ergriffen, welche direkt an die Bestimmungen der deutschen Rassengesetze anknüpften: so insbesondere die Einführung des Visumszwangs für deutsche «Nichtarier» im Oktober 1938, womit die Schweiz «die deutsche Kategorisierung zur Grundlage ihrer restriktiven Einreisepolitik machte»,⁴⁰ sowie der Entzug der Niederlassungsbewilligung von ausgebürgerten deutschen Juden im November 1941.⁴¹ Diese Anpassung an die antisemitische NS-Gesetzgebung in der Verwaltungspraxis widersprach dem Geist des schweizerischen *ordre public* als Ausdruck eines liberalen Rechtsstaatsgedankens.⁴²

Diplomatischer Schutz

Waren inländische und staatenlose Personen unter dem klassischen Völkerrecht der Staatsmacht ihres Heimat- beziehungsweise Aufenthaltsstaates völlig schutzlos ausgesetzt, so traf dies nicht auf die ausländischen Staatsangehörigen zu. Das völkerrechtliche Fremdenrecht, das sowohl im Völkergewohnheitsrecht als auch im völkerrechtlichen Vertragsrecht verankert war, grenzte die Befugnisse der Staaten gegenüber den ausländischen Staatsangehörigen erheblich ein. Dabei setzte sich in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen allmählich die Rechtsauffassung durch, dass den ausländischen Staatsangehörigen auf jeden Fall ein rechtsstaatlicher Kernbestand an Grund- und Freiheitsrechten (zum Beispiel Rechtsfähigkeit, Schutz von Leib und Leben, Freiheitsrechte, Schutz wohlverworbener Privatrechte, Gerichtsschutz usw.) zu gewährleisten sei.⁴³

Versties ein Staat gegen jenen fremdenrechtlichen Mindeststandard, so entstand nach Völkergewohnheitsrecht die Pflicht zur Behebung dieses Missstandes und zur Wiedergutmachung. Dieser Anspruch auf Wiedergutmachung konnte vom Heimatstaat⁴⁴ der betroffenen Person unter bestimmten Voraussetzungen⁴⁵ geltend gemacht werden. Die völkerrechtswidrig behandelte Per-

son hatte indessen keinen unmittelbaren völkerrechtlichen Anspruch auf Wiedergutmachung (Prinzip der Mediatisierung der Individuen durch ihre Heimatstaaten). Verweigerte der widerrechtlich handelnde Staat seine Wiedergutmachungspflicht, so konnte der betroffene Heimatstaat mit verschiedenen Sanktionen⁴⁶ auf das begangene Unrecht reagieren. Dabei lag es im Ermessen des Heimatstaates, ob und wie er diplomatischen Schutz gewährleistete: Eine völkerrechtliche Verpflichtung des Heimatstaates, seine Angehörigen gegen völkerrechtswidrige Handlungen im Ausland zu schützen, bestand und besteht nach wie vor nicht.⁴⁷

Angesichts der akuten Bedrohung der Schweizer Juden im NS-Machtraum stellte sich für die Behörden die Frage des diplomatischen Schutzes. Untersuchungen der Praxis in Deutschland und in den besetzten Gebieten zeichnen dabei ein zweifelhaftes Bild der Diplomatie im Umgang mit der NS-Verfolgungspolitik.⁴⁸ Bezeichnend für das Verhalten der Behörden war eine verstärkte Politisierung des diplomatischen Schutzes: Nicht die gefährdeten jüdischen Mitbürger, sondern aussenpolitische Interessen wurden zunehmend zum Massstab diplomatischen Handelns. Dabei scheuten sich die Behörden nicht, bewährte Rechtsgrundsätze – so insbesondere die verfassungsrechtlich gewährleistete Rechtsgleichheit und das völkerrechtliche Prinzip des fremdenrechtlichen Mindeststandards – preiszugeben. In der diplomatischen Praxis zeichnete sich somit eine Anpassung an die «völkischen» Kriterien des NS-Staates ab – eine Anpassung, welche der seit 1874 bestehenden verfassungsrechtlichen Gleichstellung der Juden in der Schweiz zutiefst widersprach.⁴⁹

In der Diskussion um die deutsche Verordnung vom 26. April 1938 über die Anmeldung des Vermögens von Juden zeigte sich die «politische Einzelfallstrategie» der Schweizer Diplomatie.⁵⁰ Die Behörden unterliessen es, auf die antisemitische Verordnung, die auch die Schweizer Juden in Deutschland in Mitleidenschaft zog, mit diplomatischen Gegenmassnahmen zu reagieren. Auch das vom Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von Bundesrichter Robert Fazy, welches die klare Völkerrechtswidrigkeit der Anmeldungspflicht ausländischer Juden offenlegte, vermochte die Schweizer Behörden nicht zu einer grundsätzlichen Intervention zugunsten der Schweizer Juden in Deutschland zu bewegen.⁵¹

Diese Haltung wurde im Sommer 1941 anlässlich der parlamentarischen Anfrage des Neuenburger Sozialdemokraten Ernst-Paul Graber bezüglich der Situation der in Frankreich lebenden Schweizer Juden bestätigt: Am 29. September 1941 erklärte der Bundesrat, die Juden unterständen in vielen Staaten besonderen Rechtsverhältnissen. Diese seien dort jeweils Teil des *ordre public*⁵² und fänden deshalb auch auf ausländische Staatsangehörige Anwendung. Deshalb könnten Schweizer Juden keine Privilegierung gegenüber den jüdischen Bür-

gern des jeweiligen Aufenthaltsstaates beanspruchen.⁵³ Die Antwort des Bundesrates war in rechtlicher Hinsicht äusserst problematisch. Bedenklich aus staatsrechtlicher Sicht war, dass der Bundesrat in bezug auf die Wahrnehmung des diplomatischen Schutzes schweizerischer Interessen in Frankreich von einer «Sonderstellung» der Schweizer Juden gegenüber den übrigen in Frankreich niedergelassenen Schweizern ausging. Damit stellte die Landesregierung in einer öffentlichen Stellungnahme die bürgerliche und politische Gleichstellung der jüdischen Staatsbürger grundsätzlich in Frage. Völkerrechtlich problematisch war der vom Bundesrat vertretene Standpunkt, die Schweizer Juden in Frankreich hätten keinen Rechtsanspruch auf eine «Sonderbehandlung» gegenüber den französischen Juden, deren Ausschaltung aus dem französischen Wirtschaftsleben systematisch betrieben wurde. Diese Aussage des Bundesrates stand – wie der Völkerrechtsprofessor Paul Guggenheim in seinem im Auftrag des SIG verfassten Rechtsgutachten unmissverständlich feststellte – in offensichtlichem Widerspruch zum schweizerisch-französischen Niederlassungsvertrag vom 23. Februar 1882 sowie zum damals geltenden fremdenrechtlichen Mindeststandard.⁵⁴

Die Bundesbehörden waren also in der Frage des diplomatischen Schutzes auch bereit, bewährte Rechtsgrundsätze preiszugeben. Symptomatisch war diesbezüglich die Unterzeichnung des deutsch-schweizerischen Abkommens über die Einführung des «J»-Stempels im Jahr 1938: Damit wurde Deutschland die prinzipielle Möglichkeit eingeräumt, auch die Pässe von – nach Deutschland einreisenden – Schweizer Juden zu kennzeichnen.⁵⁵ Diese Verdrängung rechtlicher und ethischer Prinzipien durch Opportunitäts- und Zweckmässigkeitsdenken brachte Walter Stucki, Gesandter in Vichy, deutlich zum Ausdruck, als er sich am 20. Dezember 1941 in einem persönlichen Brief an den Rechtsprofessor Arthur Homberger zur Frage des diplomatischen Schutzes in Frankreich äusserte:

«Ihre durchaus logischen, juristisch richtigen und auch überzeugenden Darlegungen erinnern mich an die schönen Zeiten, da auch ich vom ruhigen Arbeitstisch aus zu den mannigfachen Fragen, die das Leben stellt, als geruhssamer Jurist Stellung nehmen konnte. Heute ist dies leider vollständig anders: das Recht hat den grössten Teil seiner Macht verloren und die Macht dominiert das Recht.»⁵⁶

Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Als neutraler Staat unterstand die Schweiz im Zweiten Weltkrieg dem Neutralitätsrecht. Dieses hatte sich im 19. Jahrhundert zu einem tragenden Teil des Völkergewohnheitsrechts verdichtet und wurde in der Folge im V.⁵⁷ und XIII.⁵⁸

Haager Abkommen von 1907 kodifiziert. Diese Abkommen sind im Kontext der traditionellen Kriegführung des 19. Jahrhunderts zu situieren: Für viele Probleme des modernen Kriegs, der über die Armee hinaus die gesamten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ressourcen der kriegführenden Staaten mobilisierte, boten sie keine Lösung. Das Neutralitätsrecht spielte so auch im Zweiten Weltkrieg allgemein nur eine bescheidene Rolle, dies um so mehr, als die Kriegführenden ihre Verpflichtungen gegenüber den Neutralen weitgehend missachteten. Diese Neutralitätsverletzungen führten allerdings nicht zu einer Aufhebung oder Abänderung des Neutralitätsrechts.⁵⁹

Mit dem Neutralitätsstatus sind nach allgemeinem Völkerrecht Rechte und Pflichten des neutralen Staates verbunden. Die in den Haager Abkommen aufgeführten Pflichten beschränken sich im wesentlichen auf das Verbot, einem Kriegführenden Kriegshilfe zu leisten (Enthaltungspflicht), und die Pflicht, die Kriegführenden an der Benützung ihres Gebietes zu militärischen Zwecken zu hindern (Verhinderungs- oder Abwehrpflicht). Eine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität besteht hingegen nicht: Grundsätzlich hat der neutrale Staat ein Recht auf Handelsverkehr mit allen Kriegführenden. Eben- sowenig ist der Neutrale dazu verpflichtet, die Pressefreiheit und überhaupt die freie Meinungsäusserung seiner Bürger aus Rücksicht auf die Kriegsparteien einzuschränken; insofern gibt es keine Pflicht zur Gesinnungsneutralität.⁶⁰

Wichtiger Bestandteil des Neutralitätsstatus ist die Neutralitätspolitik. Dar- unter versteht man «die Maxime eines dauernd neutralen Staates, im Rahmen seines freien politischen Ermessens alles zu tun und nichts zu unterlassen, um nicht in künftige Kriege hineingezogen zu werden».⁶¹ Wie das Neutralitäts- recht sucht die Neutralitätspolitik der Erhaltung des Neutralitätsstatus zu dien- en.⁶² Dabei kommt der Neutralitätspolitik insofern eine besondere Bedeutung zu, als sie in jenen Bereichen einsetzt, die rechtlich umstritten oder nur schwer erfassbar sind und deshalb als «Grauzonen» des Neutralitätsrechts bezeichnet werden können. Dies gilt insbesondere für die Zeit des Zweiten Weltkriegs: Der «totale Krieg» und der Holocaust führten zu einer neuen Kriegsrealität, die im Haager Recht von 1907 nicht oder nur ungenügend geregelt war. Dadurch entstanden neue Ermessensspielräume bei der Auslegung des Neutra- litätsrechts.

Die Frage, ob sich die Schweiz im Zweiten Weltkrieg an ihre neutralitäts- rechtlichen Pflichten gehalten hat, stellt sich insbesondere bei der Ausfuhr und der Durchfuhr von Kriegsmaterial. Nach den Haager Abkommen ist die Aus- fuhr von Kriegsmaterial⁶³ seitens eines neutralen Staates an einen kriegführen- den Staat verboten, ebenso wie die Durchfuhr von Kriegsmaterial eines krieg- führenden Staates durch neutrales Gebiet.⁶⁴ Grundsätzlich zulässig ist dagegen die Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial an Kriegführende durch private

Lieferanten. Die Unterscheidung zwischen staatlicher und privater Ausfuhr und Durchfuhr ist somit von grundlegender Bedeutung. Unbestritten ist, dass eine Waffenlieferung dann dem Staat zuzurechnen ist, wenn sie durch Staatsorgane «veranlasst» wird. Dies war etwa der Fall bei der Eidgenössischen Pulverfabrik in Wimmis und der Eidgenössischen Munitionsfabrik in Altdorf, die während des ganzen Kriegs Pulver und Patronenhülsen an die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon lieferten, welche diese Materialien für Lieferungen an Finnland und Deutschland benötigte. In beiden Fällen war die Kriegstechnische Abteilung des EMD die treibende Kraft. Da diese Kriegsmateriallieferungen auf Veranlassung der Militärverwaltung erfolgten, sind sie dem Bund zuzurechnen und waren somit neutralitätswidrig.⁶⁵ Ausser Frage steht der staatliche Charakter einer Kriegsmaterialausfuhr auch, wenn ein neutraler Staat einen privaten Waffenfabrikanten auffordert, einen Kriegführenden mit Waffen zu beliefern. Dies geschah im Sommer 1940, als der Chef der Kriegstechnischen Abteilung die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon «in dringendster Form» dazu aufforderte, «in möglichst grossem Umfang» und «so schnell wie möglich» Kriegsmaterial an Deutschland zu liefern.⁶⁶

Grundsätzlich gilt eine Gleichbehandlungspflicht für alle vom neutralen Staat angeordneten Beschränkungen und Verbote der Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial. Die Gleichbehandlungspflicht ist formeller Natur, das heisst, es müssen gegenüber den beiden Kriegsparteien die gleichen Bestimmungen gelten, und sie müssen gleichmässig angewendet werden. Die Schweiz verletzte im Zweiten Weltkrieg die Gleichbehandlungspflicht in mehreren Fällen: so zum Beispiel, als die Bundesbehörden nach dem am 30. November 1939 erfolgten Angriff der Sowjetunion auf Finnland die private Kriegsmaterialausfuhr nach Finnland aktiv förderten, gleichzeitig aber ausschlossen, dass auch der Sowjetunion Kriegsmaterial geliefert werde. Ebenfalls neutralitätswidrig war, dass die Schweiz von Juni bis August 1940 Kriegsmateriallieferungen nach Grossbritannien unterband, ohne gegenüber Deutschland gleich zu handeln.⁶⁷ Weiter stellt sich im Zusammenhang mit der Durchfuhr von Kriegsmaterial die Frage der Kontrollpflichten des neutralen Staates. Die Verpflichtung des neutralen Staates, Kriegführenden die Benützung seines Gebietes zu militärischen Zwecken zu untersagen, setzt geeignete Kontrollen voraus. Daher muss als Neutralitätsverletzung bezeichnet werden, dass es die Schweizer Behörden im Zweiten Weltkrieg unterliessen, effektive Kontrollen von Zugladungen durchzuführen.⁶⁸ Tatsächlich wäre es unmöglich gewesen, pro Tag 1200 Wagen gründlich zu kontrollieren. Dagegen hätten Stichproben Sicherheit darüber verschaffen können, ob Kriegsmaterial durch die Schweiz transportiert wurde.⁶⁹ Schliesslich wirft die Gewährung von Krediten für Kriegsmateriallieferungen die Frage nach allfälligen Neutralitätsverletzungen auf. Das Neutralitätsrecht

verbietet den Neutralen die Gewährung von Darlehen an kriegsführende Staaten zur Unterstützung ihrer Kriegsanstrengungen. Der neutrale Staat darf hingegen zulassen, dass Private Darlehen an Kriegsführende gewähren; er darf jedoch nicht dazu aufrufen, solche Darlehen zu gewähren. Gemäss dem schweizerisch-deutschen Abkommen vom 9. August 1940 gewährte der Bundesrat Clearingkredite, die der deutschen Kriegsfinanzierung dienten. Auch Italien erhielt 1940 und 1942 erhebliche Kredite für schweizerische Kriegsmateriallieferungen. Diese Kredite widersprachen dem geltenden Neutralitätsrecht.⁷⁰ Wie die dargestellten Fälle zeigen, hat die Schweiz aufgrund aussenpolitischer Erwägungen verschiedentlich gegen geltendes Neutralitätsrecht verstossen – dabei bleibe dahingestellt, ob die Behörden ihr Verhalten als Reaktion auf Rechtsverletzungen durch Kriegsführende oder als Akt der Selbsterhaltung hätten rechtfertigen können. Andererseits berief sich die Schweiz während der ganzen Kriegszeit auf ihre Neutralität, um Forderungen der kriegsführenden Parteien abzuwehren. So beharrten die Behörden noch im März 1945 darauf, den Handel mit Deutschland nicht vollständig abzubrechen, weil sie dadurch das Neutralitätsrecht verletzen würden.⁷¹

Raubgold und Völkerrecht

Wie bereits dargelegt, verpflichtete das im Zweiten Weltkrieg geltende Neutralitätsrecht die neutralen Staaten grundsätzlich nicht dazu, ihre Wirtschaftsbeziehungen mit den kriegsführenden Staaten abzubrechen. Eine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität bestand nach herrschender Lehre und Praxis nicht. Die Goldtransaktionen zwischen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der deutschen Reichsbank widersprachen somit nicht dem geltenden Neutralitätsrecht.⁷² Andererseits rechtfertigte die Neutralität der Schweiz keineswegs den Erwerb von völkerrechtswidrig entzogenem Gold, geschweige denn, dass sie der Schweiz eine Pflicht zu diesen Goldkäufen auferlegt hätte. Massgebend bei der Beurteilung dieser Goldkäufe sind vielmehr der in der Haager Landkriegsordnung von 1907 festgelegte Eigentumsschutz sowie andere völkerrechtliche Prinzipien.

Die während des Zweiten Weltkriegs erfolgten Goldtransaktionen zwischen der Reichsbank und der SNB sind rechtlich insofern problematisch, als sich darunter Gold befand, das von den deutschen Behörden völkerrechtswidrig⁷³ entzogen wurde. So enthielt das gelieferte Gold insbesondere Raubgold, das heisst konfisziertes und geplündertes Gold sowie Gold, welches das NS-Regime ermordeten und überlebenden Opfern der Verfolgungspolitik geraubt hatte.⁷⁴ Das auf die Rechtsbeziehungen zwischen der Deutschen Reichsbank und der SNB (analog) anwendbare schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) kennt den gutgläubigen Erwerb beweglicher Sachen vom Nichtberechtigten. Daraus

folgt, dass der gutgläubige Käufer von beweglichen Sachen (zum Beispiel Gold) diese unter bestimmten Voraussetzungen rechtsgültig erwerben kann, auch wenn der Veräusserer zur Eigentumsübertragung nicht befugt war (zum Beispiel bei völkerrechtswidriger Konfiskation). Nach diesem in Art. 934 ZGB verankerten Prinzip konnte die SNB also Eigentum an dem von der Reichsbank gelieferten Gold beanspruchen, sofern sie beweisen konnte, dass sie beim Goldkauf gutgläubig gehandelt hatte. Dies traf nach Art. 3 Abs. 2 ZGB nur dann zu, wenn das SNB-Direktorium trotz der gebotenen Aufmerksamkeit die völkerrechtswidrige Herkunft des gekauften Goldes nicht erkennen konnte.⁷⁵ Das ab 1943 entwickelte Argument der Leitung der SNB, sie habe das Gold aus Deutschland im guten Glauben an dessen einwandfreie Herkunft erworben, ist aber äusserst zweifelhaft. So weist die UEK in ihrer Studie zu den Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg darauf hin, dass die SNB-Verantwortlichen schon 1941 wussten, dass Deutschland über Raubgold verfügte.⁷⁶ Zu einer Beurteilung dieser Frage durch Schweizer Gerichte kam es nicht.

Kann aus den Goldkäufen der SNB eine völkerrechtliche Verantwortung der Schweiz abgeleitet werden? Eine völkerrechtliche Haftungspflicht wäre nur unter mindestens zwei Voraussetzungen anzunehmen: dem Vorliegen einer völkerrechtswidrigen Handlung und der Zurechenbarkeit an die Schweiz. Zahlreichen Goldkäufen der SNB lag zweifellos eine völkerrechtswidrige Handlung⁷⁷ – die systematische Plünderung von privatem Gold in den besetzten Gebieten – zugrunde. Rechtlich problematisch ist allerdings die Frage der Zurechenbarkeit: Die völkerrechtswidrigen Konfiskationen im NS-Raum waren Deutschland⁷⁸ und nicht der Schweiz direkt zurechenbar. Für eine Anerkennung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Schweiz bedürfte es des Rückgriffs auf Tatbestände wie zum Beispiel Mittäterschaft oder Hehlerei, die im fraglichen Zeitraum zwar im Strafrecht, aber nicht im Völkerrecht verankert waren. Es ist somit eher unwahrscheinlich, dass ein internationales Schiedsgericht nach dem Krieg die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz anerkannt hätte. Hinfällig ist diese Frage aber insofern, als im Washingtoner Abkommen vom 25. Mai 1946 das Problem der Entschädigung für geraubtes Gold völkerrechtlich verbindlich und abschliessend geregelt wurde.⁷⁹

Im fraglichen Zeitraum war in Völkerrechtslehre und -praxis die Rechtsfigur des *ordre public* weitgehend unbekannt: Erst in jüngster Zeit hat sich das Konzept des *ius cogens*⁸⁰ herausgebildet. Das Direktorium der SNB konnte allerdings die *ordre-public*-Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bereich des Internationalen Privatrechts nicht einfach ignorieren.⁸¹

5.2 Privatrecht

War die schweizerische Staats- und Verfassungsordnung in der NS-Zeit durch tiefgreifende Veränderungen gekennzeichnet, so traf dies in dieser Form nicht für den privatrechtlichen Bereich zu.⁸² Hier manifestierten sich bis zum Ende des Krieges keine gravierenden Strukturveränderungen: eine privatrechtliche Reaktion auf die NS-Raubpolitik blieb weitgehend aus. Zu einem «Bruch» mit der schweizerischen Privatrechtstradition kam es erst in der Nachkriegszeit im Rahmen der Restitutionsgesetzgebung. Dieser Inaktivität des Gesetzgebers stand die dynamische Rechtsprechung der Schweizer Gerichte gegenüber: Durch den konsequenten Rekurs auf die *ordre-public*-Klausel verhinderten sie ab 1933 die Anwendung und Vollstreckung der NS-Rassengesetzgebung in der Schweiz.

Handel mit geraubten Kulturgütern

Aus privatrechtlicher Sicht wirft der Handel mit «Raubkunst» die Frage auf, inwiefern die vom NS-Staat völkerrechtswidrig entzogenen Kulturgüter in der Schweiz gutgläubig und somit rechtsgültig erworben werden konnten.⁸³ Zu beurteilen ist diese Frage nach den Rechtsgrundsätzen zum gutgläubigen Erwerb beweglicher Sachen, wie sie seit 1912 im schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) geregelt sind.

Nach schweizerischem Zivilrecht können bewegliche Sachen (in casu: Kunst- und Kulturgüter) durch Übertragung erworben werden, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: ein gültiger Rechtsgrund (zum Beispiel Verkauf, Tausch, testamentarische Verfügung), die Besitzübertragung auf den Erwerber (*traditio*) und die Verfügungsbefugnis (Berechtigung zur Veräusserung).⁸⁴ Dieser Grundsatz wird allerdings im Zivilgesetzbuch dahingehend relativiert, dass eine Sache unter bestimmten Voraussetzungen gutgläubig erworben werden kann, selbst wenn der Veräusserer zur Eigentumsübertragung nicht berechtigt war. Dabei sind zwei Situationen zu unterscheiden:⁸⁵ Hat der rechtmässige Eigentümer das Objekt einer Person anvertraut (freiwillige Aufgabe des Besitzes, zum Beispiel durch vertragliche Besitzesübertragung an einen Entleiher oder Mieter) und veräussert diese die Sache an einen gutgläubigen Erwerber, so geht das Eigentumsrecht unverzüglich auf den Erwerber über (Art. 933 ZGB). Hat hingegen der rechtmässige Eigentümer unfreiwillig den Besitz an der Sache verloren (Diebstahl, Verlust, Konfiskation usw.), so erwirbt sie der Gutgläubige erst nach einer Verwirkungsfrist von fünf Jahren (Art. 934 Abs. 1 ZGB).

Eine Spezialregel gilt für den Erwerb von anvertrauten Sachen durch öffentliche Versteigerungen (zum Beispiel Kunstauktionen), auf einem Markt oder von

einem Kaufmann, der mit Waren der gleichen Art handelt: Ein solcher Erwerb wird insofern privilegiert, als der Besitzer vor Ablauf der fünfjährigen Verwirkungsfrist die Sache nur gegen Erstattung des von ihm bezahlten Preises dem rechtmässigen Eigentümer herausgeben muss (Art. 934 Abs. 2 ZGB). Eine weitere Sonderregelung sieht Art. 935 ZGB vor: Danach können Geld und Inhaberpapiere sofort gutgläubig erworben werden, selbst wenn sie dem früheren Eigentümer gegen seinen Willen abhanden gekommen sind.

Als Rechtfertigung für die im Zivilgesetzbuch verankerten Rechtsgrundsätze zum gutgläubigen Erwerb wird insbesondere das Vertrauensprinzip genannt. Im Vordergrund steht dabei der Gedanke, dass «der Eigentümer, der seine Sache einem Dritten anvertraut, dem Erwerber Anlass zu irrtümlichem Vertrauen gibt, den Rechtschein also selbst verursacht».⁸⁶

International gesehen bildet die schweizerische Regelung keine Ausnahme. Sehr ähnliche Grundsätze gelten zum Beispiel in Belgien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Österreich und Spanien. Noch weiter geht das italienische Recht, das auch bei gestohlenen Sachen den sofortigen gutgläubigen Erwerb zulässt. Weitgehend unbekannt ist der gutgläubige Erwerb hingegen in den USA und in Grossbritannien: In diesen Staaten geht das Eigentum erst durch Zeitablauf (Verwirkung, Verjährung) verloren.⁸⁷ Zu einer Konfrontation dieser unterschiedlichen Rechtsauffassungen kam es in der Nachkriegszeit, als sich die Frage nach der Restitution von NS-Raubgut stellte.⁸⁸

Als gutgläubig gilt nach Art. 3 Abs. 2 ZGB⁸⁹ der Erwerber, dem das fehlende Bewusstsein über die illegale Herkunft des Raubguts nicht vorgeworfen werden kann.⁹⁰ Bösgläubig ist folglich derjenige Erwerber, der im Zeitpunkt der Besitzübertragung die Nichtberechtigung des Veräusserers kannte oder – bei gebotener Aufmerksamkeit – hätte erkennen können. Dabei ist zu beachten, dass gemäss Zivilgesetzbuch die Gutgläubigkeit des Erwerbers zu vermuten ist: Der Kläger, der die Gutgläubigkeit bestreitet, muss also anhand von Tatsachen die Böswilligkeit des Empfängers nachweisen. Ob jemand beim Erwerb gut- oder bösgläubig gehandelt hat, ist dann eine Rechtsfrage, die der Richter nach allgemein anerkannten Massstäben zu beurteilen hat.⁹¹

Aufgrund dieser zivilrechtlichen Regeln konnte ein gutgläubiger Käufer «NS-Raubkunst» also sofort oder nach einer Verwirkungsfrist von fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz erwerben. Dabei setzte der gute Glauben per definitionem eine bestimmte Sorgfalt voraus; obwohl Kunstwerke Unikate mit variablem Marktwert sind, ging die zeitgenössische Lehre und Rechtsprechung allerdings nicht von einer besonderen Sorgfaltspflicht des Kunsthändlers aus.⁹² Erst in jüngster Zeit hat sich in der höchstrichterlichen Rechtsprechung die Meinung durchgesetzt, dass im Kunsthandel erhöhte Anforderungen an die Sorgfalt der Beteiligten zu stellen sind.⁹³

Die im Zivilgesetzbuch getroffene Regelung wurde den legitimen Interessen der Opfer der NS-Raubpolitik nicht gerecht. Unter starkem Druck der Alliierten verabschiedete der Bundesrat am 10. Dezember 1945 den Beschluss betreffend Klagen auf Rückgabe in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte (Raubgutbeschluss). Dieses öffentlichrechtliche «Ausnahmegesetz» wurde auf der Grundlage des Vollmachtenbeschlusses von 1939 erlassen;⁹⁴ es räumte den geschädigten Eigentümern die – auf den 31. Dezember 1947 befristete – Möglichkeit ein, die vom NS-Staat geraubten Kulturgüter herauszuverlangen, und dies unabhängig von der Gut- oder Bösgläubigkeit der gegenwärtigen Besitzer. Der im schweizerischen Zivilgesetzbuch verankerte Schutz des gutgläubigen Erwerbs wurde somit befristet aufgehoben.

Handel mit ausländischen Wertpapieren

Auch an der innerstaatlichen Regelung des Wertpapierhandels während des Zweiten Weltkriegs zeigte sich die Kontinuität des Privatrechts. Der Bundesrat unterliess es, auf der Grundlage des Vollmachtenregimes zivilrechtliche Sonderbestimmungen für den Handel mit gestohlenen oder konfiszierten Wertpapieren zu erlassen. Für alle Rechtsfragen bezüglich Raubgut galt bis zum Bundesratsbeschluss vom 10. Dezember 1945 (Raubgutbeschluss) die bereits dargelegte sachenrechtliche Ordnung des Zivilgesetzes mit seinen Bestimmungen über den gut- oder bösgläubigen Erwerb von beweglichen Sachen sowie von Geld und Inhaberpapieren (Art. 933–936 ZGB).⁹⁵

Im fraglichen Zeitraum war das Recht des Handels an den schweizerischen Börsen nicht auf Bundesebene geregelt. Banken und Börsen bevorzugten für die Börse das System der Selbstregulierung im Sinne einer kontrollierten Eigenverantwortung.⁹⁶ Dabei fehlte dem Bund die Möglichkeit, in den Wertpapierhandel regulierend einzugreifen; er konnte deshalb auch nicht während des Zweiten Weltkriegs den Handel mit Wertpapieren aus den besetzten Gebieten regeln. Der Bundesrat hätte allerdings aufgrund seiner Notrechtskompetenzen besondere Vorschriften zum Schutz der durch die deutsche Besatzungsmacht enteigneten Besitzer von Wertschriften erlassen können – ein Schritt, auf den er wohl vor allem aus aussenpolitischen Gründen, aber auch wegen des Widerstands der Börsen und Banken, verzichtete.⁹⁷

Auf der Ebene der privaten (autonomen) Börsensatzungen (zum Beispiel Usanzen, Reglemente usw.) wurde das Fehlen von gesetzlichen Vorsichts- und Vorbeugemassnahmen durch die Einführung des sogenannten Affidavits teilweise kompensiert: Ab Dezember 1940 wurde der offizielle Börsenverkehr mit niederländischen, französischen, polnischen, dänischen und norwegischen Titeln nur für Wertpapiere freigegeben, die mit einer Bestätigung versehen waren, dass sie seit dem 2. September 1939 ununterbrochen im Eigentum von

in der Schweiz domizilierten Schweizer Bürgern oder von juristischen Personen beziehungsweise Handelsgesellschaften mit Sitz in der Schweiz waren.⁹⁸ Dieses Affidaviterfordernis bezog sich allerdings nur auf den Handel an der Börse: Im ausserbörslichen Bereich konnten Titel auch ohne Schweizerbesitzerklärung die Hand wechseln. Später wurden Wertpapiere auch mit dem sogenannten «Affidavit L1» an der Börse gehandelt, welches nur das Schweizer Eigentum seit dem 1. Juni 1944 bezeugte. Ausserdem wurden ab November 1942 Royal Dutch-Aktien auch ohne Erklärung über die Herkunft zum Börsenhandel zugelassen.⁹⁹ Beim Erwerb dieser Aktien ging der Käufer ein besonders hohes Risiko ein, da er wegen des grossen Preisunterschieds zwischen Titeln mit oder ohne Affidavit nicht gutgläubig gewesen sein konnte und mit der Restitution des Titels rechnen musste.¹⁰⁰

Die umfangreichen Affidavitfälschungen, welche im Jahr 1941 durch schweizerische Firmen getätigt wurden, waren aus strafrechtlicher Sicht problematisch.¹⁰¹ Nach dem eidgenössischen Strafgesetzbuch, das am 1. Januar 1942 in Kraft trat und die kantonalen Strafgesetze ablöste, handelte es sich um Urkundenfälschung oder Falschbeurkundung (Art. 251) und allenfalls um Betrug (Art. 148). Allerdings waren bei Einführung des Strafgesetzbuchs Praxis und Doktrin noch nicht ausgebildet.¹⁰²

Erst mit dem Raubgutbeschluss vom 10. Dezember 1945 wurde in die privatrechtlichen Rahmenbedingungen des Wertpapierhandels eingegriffen: Diese zeitlich befristete Sondergesetzgebung schuf die rechtlichen Grundlagen für die Restitution von geraubten und konfiszierten Wertschriften, welche während des Zweiten Weltkriegs in die Schweiz gelangt waren.¹⁰³

«Nachrichtenlose Vermögen»

Der rechtliche Umgang mit den «nachrichtenlosen Vermögen» von NS-Opfern weist deutliche Parallelen mit der Rechtspraxis im Bereich der geraubten Kulturgüter und Wertpapiere auf.¹⁰⁴ Auch hier zeichnete sich eine Kontinuität des Privatrechts ab, welche erst mit dem Meldebeschluss vom 20. Dezember 1962 befristet durchbrochen wurde. 1946 und 1962 bilden in diesem Sinn Schlüsselmomente in der privatrechtlichen Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus.

Vor der Inkraftsetzung des Meldebeschlusses (1. September 1963) waren für die rechtliche Behandlung der «nachrichtenlosen Vermögen» die ordentlichen Vorschriften des Zivilgesetzbuches und des Obligationenrechts bestimmend. Durch den Meldebeschluss wurden diese Regeln – allerdings nur temporär – aufgehoben: Nach Ablauf der zehnjährigen Geltungsdauer waren wiederum die normalerweise geltenden Grundsätze des schweizerischen Privatrechts anzuwenden. Im folgenden soll auf einige Grundprobleme eingegangen werden, die

sich bei der rechtlichen Beurteilung der «nachrichtenlosen Vermögen» stellen:¹⁰⁵

- Bis heute bereitet die rechtliche Qualifikation der in den 1930er und 1940er Jahren mit Schweizer Banken oder Treuhändern abgeschlossenen Kontoeröffnungsverträge Schwierigkeiten. Geht man davon aus, dass es damals den ausländischen Kunden primär um eine sichere Verwahrung ihres Geldes und weniger um eine Rendite ging, so sprechen die Umstände bei den sogenannten Fluchtgeldern für die Annahme eines *depositum irregulare* (Art. 481 OR), verbunden mit einem in der Regel stillschweigenden Auftrag zu üblichen Verwaltungshandlungen.¹⁰⁶
- Grundsätzlich unterliegen auch bei «nachrichtenlosen Vermögen» die Ansprüche auf Rückgabe von deponierten Vermögenswerten der Verjährung. Nach schweizerischem Recht verjährt die Frist für die Rückgabe nach zehn, die Zinsforderung nach fünf Jahren (Art. 127 und 128 Ziff. 1 OR). Fraglich ist dabei, ob die Verjährung schon mit der Deponierung des Geldes oder erst mit der Vertragsbeendigung – sei es durch Ablauf der vereinbarten Dauer oder infolge Kündigung des Vertragsverhältnisses – beginnt. Seit 1965 geht das Bundesgericht davon aus, dass die Verjährung erst mit der Beendigung des Vertrages zu laufen beginnt. Nach der Rechtspraxis bis zum Entscheid im Jahr 1965 stand die Verjährung allerdings still, wenn es dem Kläger unmöglich war, seine Forderung vor schweizerischen Gerichten geltend zu machen (Art. 134 Ziff. 6 OR). Ein Teil der Rechtslehre geht weiter und verlangt generell, dass zumindest bei «nachrichtenlosen Vermögen» von Holocaust-Opfern die Verjährungseinrede kein taugliches Verteidigungsmittel sein dürfe.¹⁰⁷
- In enger Verbindung zur Verjährung steht die Aktenaufbewahrungspflicht. Nach Artikel 962 OR sind alle Personen und Gesellschaften, die der Buchführungspflicht unterstehen, dazu gehalten, Belege während zehn Jahren aufzubewahren. Die Frage, ob die zehnjährige Frist auch für Unterlagen betreffend «nachrichtenlosen Vermögen» gilt, wird erst neuerdings diskutiert. In der Rechtslehre wird von einigen Autoren die Auffassung vertreten, es sollten zumindest die Unterlagen über die Eröffnung und Beendigung des Kontos oder Depots und die Basisdaten über die Person des Kunden zeitlich unbeschränkt aufbewahrt werden.¹⁰⁸
- Es drängt sich weiter die Frage auf, wie die Banken ihre Verwaltungspflichten bei «nachrichtenlosen Konten» ausübten. Dabei ist zu unterscheiden, ob der Kunde der Bank einen Vermögensverwaltungsauftrag erteilte oder die Wertschriften ohne diesen Auftrag deponierte. Im ersten Fall ist eine im Interesse des Kunden zu erfolgende Verwaltung des Depots unbestritten. Aber auch im Fall des sogenannten offenen Depots ist davon auszugehen,

dass die Bank ohne besondere Abrede zur Vornahme der ordentlichen Verwaltung verpflichtet war: Sie hatte somit Dividenden und Obligationenzinsen einzufordern und einem laufenden Konto des Kunden gutzuschreiben; ferner hatte sie die Interessen der Kunden bei Kündigungen, Konversionen und Amortisationen von Wertschriften usw. wahrzunehmen. Die ordentliche Verwaltung «nachrichtenloser Vermögen» umfasste auch die Pflicht, in Fällen, in denen ein dringlicher Handlungsbedarf bestand, im Interesse des Kunden die notwendigen Massnahmen zu treffen.¹⁰⁹

- Und schliesslich: Welche Bedeutung hat das schweizerische Bankgeheimnis? Können sich Banken auf ihre Geheimhaltungspflicht berufen, wenn nicht ermächtigte Dritte (zum Beispiel die Erben des Anspruchsberechtigten) gegen sie Ansprüche erheben? Grundlage des Bankgeheimnisses ist der Schutz der Privatsphäre: Eine Geheimhaltungspflicht der Banken wäre nur dann anzunehmen, wenn durch die Auskunftserteilung berechnigte Geheimhaltungsinteressen des Kunden verletzt würden.¹¹⁰ In diesem Sinn schliesst das schweizerische Bankgeheimnis nicht generell aus, dass die Banken aktiv nach Kunden (beziehungsweise deren Erben) nachforschen.¹¹¹

Mit dem Bundesratsbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 (Meldebeschluss) wurden alle Vermögensverwalter in der Schweiz verpflichtet, Vermögenswerte anzumelden, von denen seit dem 9. Mai 1945 zuverlässige Nachrichten fehlten und von denen man vermutete, dass die letztbekannten Eigentümer Opfer rassistischer, religiöser oder politischer Verfolgung geworden waren.¹¹² Dem «wohl «überjuristisch» konzipierten Bundesbeschluss»¹¹³ war allerdings kein Erfolg beschieden – die Frage der «nachrichtenlosen Vermögen» blieb somit weiterhin offen.

Ordre public als internationalprivatrechtliche «Abwehrklausel»

Der *ordre public* stellt eine generelle Ausnahmeklausel des Internationalen Privatrechts¹¹⁴ dar, auf die sich der schweizerische Richter im Streitfall berufen kann, um einem ausländischen Recht die Anwendung und einer ausländischen Entscheidung die Anerkennung beziehungsweise die Vollstreckung zu verweigern. Diese «Notstandsklausel» des Internationalen Privat- und Zivilprozessrechts ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts dann anzuwenden, wenn «sonst das einheimische Rechtsgefühl in unerträglicher Weise verletzt würde».¹¹⁵ Die *ordre-public*-Klausel schützt demnach jenen «grundlegenden Kern von rechtsethischen Wertvorstellungen»,¹¹⁶ der einer nationalen Rechtsordnung zugrunde liegt.¹¹⁷

Ab 1933 wurden die Schweizer Gerichte mit dem nationalsozialistischen Unrecht direkt konfrontiert. Dabei stellte sich die Frage der Anwendung des

NS-Rechts beziehungsweise der Anerkennung und Vollstreckung deutscher Urteile in der Schweiz. Das Bundesgericht und die kantonalen Gerichte beriefen sich regelmässig auf die *ordre-public*-Klausel, um der nationalsozialistischen Gesetzgebung und Willkürjustiz die Beachtung in der Schweiz zu versagen. So verhinderten die Gerichte die Vollstreckung von justitiellem NS-Unrecht in der Schweiz. Im Fall «UFA gegen Thevag», den das Bundesgericht 1936 zu beurteilen hatte, weigerte sich das Gericht, ein vertragliches Rücktrittsrecht¹¹⁸ der Universum-Film-Aktiengesellschaft (UFA) wegen der «Rassenzugehörigkeit» des Filmregisseurs Erich Löwenberger anzuerkennen: Eine solche Auslegung der strittigen Vertragsklausel widerspreche der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz als Grundsatz der schweizerischen Rechtsordnung (Art. 4 der Bundesverfassung) und verstosse somit klar gegen den schweizerischen *ordre public*.¹¹⁹ Auch bei der Klage «Gustav Hartung gegen Volksstaat Hessen»¹²⁰ versagte das Bundesgericht mit Urteil vom 17. September 1937 der NS-Willkürjustiz die Vollstreckung in der Schweiz: Es betrachtete die Verweigerung einer Entschädigung an den Leiter der staatlichen Bühne in Darmstadt, der infolge des nationalsozialistischen Regimes fristlos entlassen wurde, als Verstoß gegen den *ordre public* im Sinne des deutsch-schweizerischen Vollstreckungsabkommens.

Ebenso weigerten sich die schweizerischen Gerichte, der NS-Zwangsverwaltung über jüdische Unternehmen rechtliche Wirkung in Bezug auf Vermögenswerte in der Schweiz zuzuerkennen.¹²¹ So stellte das Zürcher Obergericht im Fall Thorsch¹²² fest, die Einrichtung der Zwangsverwaltung widerspreche dem *ordre public*, da sie in ihrer Wirkung einer entschädigungslosen Enteignung gleichkomme. Deutlich zum Ausdruck gebracht wurde die *ordre-public*-Widrigkeit der NS-Zwangsverwaltung im Urteil des Bundesgerichts vom 22. Dezember 1942 in Sachen Böhmisches Unionbank gegen Heynau¹²³: Es handle sich dabei um eine Massnahme, die in krassem Widerspruch zum Prinzip des Eigentumsschutzes und der Gleichheit als Grundnormen der schweizerischen Rechtsordnung stehe.

Nicht weniger konsequent urteilten die Gerichte hinsichtlich der Erbfähigkeit von Juden im «Dritten Reich». Im Fall des Nachlasses J.,¹²⁴ den das Obergericht des Kantons Zürich am 25. September 1942 zu beurteilen hatte, ging es um die Geltendmachung von Erbschaftsansprüchen in der Schweiz durch die in London wohnenden Nachkommen eines jüdischen Erblassers, der in Deutschland verstorben war. Die Erben hatten Vermögenswerte des Nachlasses in der Schweiz mit Arrest belegt und gegen die in Berlin wohnhaften Nachkommen auf Herausgabe ihres Erbanteils geklagt. Diese beriefen sich – höchst wahrscheinlich unter Druck der NS-Behörden¹²⁵ – auf die 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941, wonach Vermögen und Erban-

sprüche ausgebürgerter Juden dem Reich zufielen. Das Obergericht des Kantons Zürich hiess die Klage gut mit der Begründung, diese Verordnung verstosse gegen das Gleichheitsprinzip als «Fundamentalsatz» der schweizerischen Rechtsverordnung (*ordre public*) und sei somit für den Schweizer Richter unbeachtlich.¹²⁶

In der hier dargestellten Praxis vertraten die Gerichte also konsequent den Standpunkt, dass die antisemitische NS-Gesetzgebung als gegen alle Rechtsprinzipien verstossendes Unrecht zu qualifizieren sei und deshalb in der Rechtspraxis keine Anwendung finden dürfe. Der Forderung nach elementarer Gerechtigkeit, welche im Wesenskern des internationalprivatrechtlichen *ordre public* enthalten ist, wurde somit in der schweizerischen Gerichtspraxis weitgehend Geltung verschafft.¹²⁷

Ein Beispiel der Gerichtspraxis

Der Fall «Otto Erich Heynau gegen Böhmisches Unionbank» kann als «leading case» der dargestellten Gerichtspraxis bezeichnet werden. Die nach der Besetzung Mährens angeordnete kommissarische Zwangsverwaltung der Malzfabrik Ed. Hamburger in Olmütz war Ausgangspunkt dieses Rechtsstreits. Der Alleininhaber der Firma, Otto Erich Heynau, befand sich zum Zeitpunkt der militärischen Besetzung Mährens (15. März 1939) auf Geschäftsreise in der Schweiz und kehrte als «Nichtarier» nicht mehr nach Olmütz zurück. Vor der Besetzung Mährens, am 3. Oktober 1938, hatte Heynau in seiner Eigenschaft als Alleininhaber der Firma Ed. Hamburger einen Malzlieferungsvertrag mit der Brauerei Stadtbühl in Gossau (St. Gallen) abgeschlossen. Der aufgrund der Regierungsverordnung vom 10. Juni 1939¹²⁸ eingesetzte Zwangsverwalter Swrschek – ein ehemaliger Angestellter Heynaus –, der insbesondere damit beauftragt worden war, den Einzug der Auslandguthaben durch Heynau zu verhindern, veranlasste am 18. August 1939 im Namen der Firma Ed. Hamburger die Lieferung des verkauften Malzes an die Brauerei Stadtbühl. Am gleichen Tag «zedierte» der Zwangsverwalter die Kaufpreisforderung an die Böhmisches Unionbank, Filiale Olmütz, in Olmütz.

Sowohl der Kläger, Otto Erich Heynau, wie die Beklagte, Böhmisches Unionbank, Filiale Olmütz, verlangten von der Brauerei Stadtbühl die Bezahlung des Kaufpreises von 4273 Franken. Diese hinterlegte daraufhin den Betrag gemäss Art. 96 OR beim Gemeindeamt Gossau.

Die II. Zivilkammer des Kantonsgerichts des Kantons St. Gallen hiess die Klage von Otto Erich Heynau gegen die Filiale Olmütz der Böhmisches Unionbank gut und wies das Gemeindeamt Gossau an, die von der Brauerei Stadtbühl hinterlegten 4273 Franken dem Kläger zu überweisen. Die

Begleichung der entstandenen Prozesskosten wurde der Böhmischen Unionbank auferlegt. In seinem Urteil berief sich das Kantonsgericht u.a. auf den schweizerischen *ordre public*, um der betreffenden Regierungsverordnung in der Schweiz die Anwendung zu versagen. Diese verstosse in «unerträglicher Weise» gegen den in der schweizerischen Rechtsordnung verankerten Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums und stehe somit im Widerspruch zum schweizerischen *ordre public*. Das St. Galler Kantonsgericht schloss daraus, dass die erfolgte Zession an die Böhmische Unionbank vom schweizerischen Richter nicht berücksichtigt werden könne.

Die I. Zivilabteilung des Bundesgerichts bestätigte in ihrem Entscheid vom 22. Dezember 1942 das Urteil des Kantonsgerichts des Kantons St. Gallen. Das Gericht liess keinen Zweifel darüber offen, dass die der fraglichen Zession zugrunde liegende Zwangsverwaltung in jedem Fall einen groben Verstoss gegen den schweizerischen *ordre public* darstelle. Es handle sich dabei um eine Massnahme, die im krassen Widerspruch zum Prinzip des Eigentumschutzes und der Gleichheit als Grundnormen der schweizerischen Rechtsordnung stehe:

«Diese Anordnung missachtet das Eigentumsrecht des Klägers so vollständig, dass sie zu den Grundlagen des schweizerischen Rechtes im schroffsten Gegensatz steht. Sie widerspricht sowohl dem Grundsatz der Anerkennung des Privateigentums, der die entschädigungslose Enteignung durch den Staat ausschliesst, als auch dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, der einen Eingriff in das Vermögensrecht einer Person einzig wegen ihrer Rasse nicht zulässt.»¹²⁹

In der Gerichtspraxis warf die Qualifizierung der NS-Rassengesetzgebung als Unrecht allerdings dann Probleme auf, wenn die Anwendung des Unrechts durch die deutschen Behörden vollendete Tatsachen geschaffen hatte. Nach dem Krieg zeigte sich dies in der Praxis des Bundesgerichts vor allem bei der Ausbürgerung deutscher Juden¹³⁰ sowie bei verschiedenen Versicherungsfällen.¹³¹

Nicht immer stand die Verwaltungspraxis im Einklang mit der dargestellten Rechtsprechung der Schweizer Gerichte. Aufschlussreich ist in dieser Hinsicht der Umgang der Behörden mit dem nationalsozialistischen Verbot der «Eheschliessung zwischen Juden und Staatsangehörigen deutschen oder artsverwandten Blutes»: Ausgehend von der selbstverständlichen Übernahme der Kategorien «Arier» und «Nichtarier»,¹³² vertrat das Eidgenössische Amt für Zivilstandsdienst (EAZD) den Standpunkt, aufgrund der Haager Eheschliessungskonvention vom 12. Juni 1902¹³³ könnten deutsche Juden und Jüdinnen

nicht eine Bewilligung zur Eheschliessung in der Schweiz erhalten, da sie in Deutschland dem «Ehehindernis der Rassenmischung» unterständen.¹³⁴ Eine Zulassung der Eheschliessung auf der Grundlage des schweizerischen *ordre public* wurde dabei nicht zur Diskussion gestellt. Anderer Auffassung war hingegen der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt: Er erachtete das antisemitische Eheschliessungsverbot als mit dem schweizerischen *ordre public* nicht vereinbar und erteilte die Bewilligung zur Eheschliessung ohne den Nachweis der Eheanerkennung in Deutschland. Regierungsrat Adolf Imhof begründete dies gegenüber Bern wie folgt:

«Wir haben die Braut des E.K., eine deutsche Staatsangehörige, von der Vorlage eines Ehefähigkeitszeugnisses dispensiert, weil im Voraus damit zu rechnen war, dass ein solches Zeugnis für den Abschluss einer Ehe mit einem Israeliten von den deutschen Behörden nicht erteilt würde. Aus den vorliegenden Ausweisen konnte festgestellt werden, dass ein Ehehindernis schweizerischen Rechts bei der Braut nicht vorliege. Die Dispension erachten wir als geboten; denn nach der bundesrechtlichen Praxis sind Ehehindernisse religiöser oder politischer Natur aus Gründen des *ordre public* nie berücksichtigt worden. Unsere Verfassung verbürgt Gleichheit vor dem Gesetz und Schutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit, unsere Gesetze lassen also einen Unterschied der Rassen nicht zu.»¹³⁵

Dies hinderte das EAZD jedoch nicht, umgehend der schweizerischen Vertretung in Berlin zu schreiben, dass solche Ehen aus Rücksicht auf das Haager Eheschliessungsabkommen nicht bewilligt werden könnten, die Kantone in solchen Fragen aber die letzte Instanz seien.¹³⁶ Zwei Jahre später äusserte das EAZD die Meinung, eine Berücksichtigung des schweizerischen *ordre public* sei theoretisch nur möglich, wenn einer der beiden Ehemülligen Schweizer sei; keinesfalls sei der *ordre public* indessen auf die Eheschliessung zwischen deutschen Emigranten anwendbar.¹³⁷ Einen weiteren gleichartigen Fall beurteilte das EAZD noch strikter: Der Kanton habe die «Gründe des Verbotes nicht zu beurteilen, gutzuheissen oder abzulehnen», sein rechtlicher Standpunkt müsse einzig der sein, dass «Ausländer nicht heiraten dürfen, wenn ihr Heimatland die Ehe nicht für gültig anerkennt».¹³⁸ Diese Auffassung blieb offenbar bis Kriegsende bestehen, so beschied das EAZD noch im September 1944: «Der Verlobte ist Nichtarier und die Braut Arierin. Wir glauben daher, dass es besser ist, wenn sich die Verlobten noch etwas gedulden [...]»¹³⁹

Eine Übereinstimmung zwischen Recht und Moral (Sittlichkeit) ist nicht zwingend.¹⁴⁰ Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass das Recht ein «moralfreier Raum» sei; in einem Rechtsstaat erhebt das Recht vielmehr den

Anspruch auf Gerechtigkeit.¹⁴¹ Diese moralische Komponente war in der schweizerischen Rechtsordnung vor 1945 durchaus vorhanden (zum Beispiel Grundrechte, Treu und Glaube, Rechtsmissbrauchsverbot usw.); besonders illustrativ ist diesbezüglich die dargestellte Praxis der Schweizer Gerichte, welche sich konsequent auf das «einheimische Rechtsgefühl» beriefen, um dem NS-Unrecht die Anwendung zu versagen. Diesen Sinn für das richtige, gerechte Recht liessen die Behörden dort vermissen, wo sie auf Praktiken zurückgriffen, welche mit den «übergesetzlichen» Grundsätzen der Menschlichkeit¹⁴² nicht zu vereinbaren waren.

Das anschliessende Kapitel 6 behandelt die Problematik der «Wiedergutmachung». Dieser Themenbereich ist eng mit den hier untersuchten Rechtsproblemen verknüpft. Dies gilt insbesondere für den Bereich des Privatrechts: So kann der Raubgutbeschluss von 1946 als eine (öffentlichrechtliche) Reaktion auf die Kontinuität der sachenrechtlichen Ordnung in den Jahren 1933 bis 1945 gedeutet werden. Als Zäsur erscheint ebenso der Meldebeschluss von 1962, mit dem die – den rechtlichen Umgang mit den «nachrichtenlosen Vermögen» bestimmende – «privatrechtliche Normalität» der Schweiz befristet aufgehoben wurde. Eine tiefgreifende Umwandlung manifestierte sich aber auch auf völkerrechtlicher Ebene: Mit der Errichtung des Nürnberger Militärgerichtshofes durch die Alliierten setzte nach Kriegsende eine Neuordnung des Völkerrechts ein, welche über die UNO-Gründungskonferenz von San Francisco zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und anderen völkerrechtlichen Abkommen zum Menschenrechtsschutz (Europäische Menschenrechtskonvention von 1950, UN-Menschenrechtspakte von 1966 usw.) führte. «Wiedergutmachung» bedeutet insofern also auch juristische Aufarbeitung des NS-Unrechts; auf die – wirtschaftlichen, politischen, sozialen und mentalen – Hintergründe dieses Prozesses ist im folgenden einzugehen.

¹ Zum Beispiel BGE 64 II 88 E. 5, S. 97.

² Die UEK hat bei externen Fachleuten diverse Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, welche Fragen im Bereich des öffentlichen Rechts (Veröffentlichungen der UEK, Bd. 18) und des Privatrechts (Veröffentlichungen der UEK, Bd. 19) behandeln. Allerdings bestehen weitere Forschungslücken, so zum Beispiel in bezug auf die Rolle der Militärjustiz während des Zweiten Weltkriegs.

³ Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 30. August 1939, Text in BBl 1939/II, 216.

⁴ Zum historischen Hintergrund siehe Kapitel 2.2. Vergleiche auch Kreis, Parlamentarismus, 1991, S. 301–320.

⁵ Art. 6 des Vollmachtenbeschlusses bestimmte, dass wichtige Massnahmen wenn möglich vor ihrem Erlass den Vollmachtenkommissionen zur Begutachtung vorzulegen seien. In der politischen Praxis waren diese Kommissionen äusserst aktiv, wobei ihr Einfluss auf die Entscheidungen der Exekutive immer wieder festzustellen ist. Siehe dazu Kreis, Parlamentarismus, 1991, S. 310ff.

- ⁶ Bundesbeschluss über die Beschränkung der Einfuhr, AS 47, 785. Zur Dringlichkeitspolitik im aussenwirtschaftspolitischen Bereich siehe Meier/Frech/Gees/Kropf, Aussenwirtschaftspolitik, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.3. Siehe auch Hug/Kloter, Aufstieg, 1999, S. 51.
- ⁷ Beispiele für verfassungswidrige Verordnungen waren etwa: Verordnung vom 2. September 1939 (AS 55, 837), die einen obligatorischen Arbeitsdienst schuf und offensichtlich gegen die Freiheit des Einzelnen, vor allem gegen seine Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) und gegen seine persönliche Freiheit versties; Verordnung vom 22. September 1939 (AS 55, 1082) hob das Brief- und Telefongeheimnis auf und war mit Art. 36 IV BV unvereinbar; der Beschluss vom 15. Oktober 1941 (AS 57, 1148) verlangte für die Niederlassung in einer (anderen als der Heimat-) Gemeinde triftige Gründe, wenn diese unter Wohnungsmangel litt, und versties damit offensichtlich gegen Art. 45 BV. Nicht nur der Einzelne musste Übergriffe von seiten des Staates dulden; auch die Zuständigkeiten der Kantone wurden beträchtlich eingeschränkt. Dies tritt besonders deutlich im Steuerbereich zutage. Die meisten neuen Bundesbeschlüsse hatten keine verfassungsmässige Grundlage. Vergleiche Aubert, Bundesstaatsrecht, 1995, S. 734ff.
- ⁸ Zur Haltung der schweizerischen Rechtslehre gegenüber der NS-Rechtsideologie siehe Aubert, *Science juridique*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ⁹ So zum Beispiel die aussen- und neutralitätspolitischen sowie sicherheits- und ordnungspolitischen Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat in Art. 85 und 102 BV, der Zweckartikel (Art. 2 BV) und Art. 71 BV über die Verantwortung der Bundesversammlung als oberstes Staatsorgan.
- ¹⁰ Diese Lehrmeinung geht von der Existenz einer echten Lücke im geschriebenen Recht aus, welche durch Rekurs auf extrakonstitutionelle Rechtsgrundsätze wie zum Beispiel Gewohnheitsrecht, Naturrecht, das völkerrechtliche Effektivitätsprinzip oder dem Rechtfertigungsgrund des Notstandes beziehungsweise der staatlichen Selbsterhaltung zu füllen ist.
- ¹¹ Giacometti, *Verfassungslage*, 1942, S. 148.
- ¹² Giacometti, *Verfassungslage*, 1942, S. 9.
- ¹³ Giacometti, *Verfassungslage*, 1942, S. 8.
- ¹⁴ Schindler, *Notrecht*, 1942, S. 34.
- ¹⁵ Schindler, *Notrecht*, 1942, S. 7.
- ¹⁶ BBl 1939/I, 542.
- ¹⁷ Dazu Kälin, *Aspekte*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 410ff.
- ¹⁸ Vergleiche Zellweger, *Beschränkungen*, 1975, S. 82, der davon ausgeht, dass die in den Jahren 1933–1945 gegen die Kommunistische Partei der Schweiz gerichteten notrechtlichen Massnahmen die verfassungsrechtlichen Grenzen des Vollmachtenbeschlusses überschritten.
- ¹⁹ Lasserre, *Schweiz*, 1992, S. 264f. Vergleiche auch Engeler, Bruder 1990, S. 65; Jost, *Politik*, 1998, S. 89ff. Zur Rechtsprechung der Schweizer Gerichte im Umfeld der Frontenbewegung siehe Haefliger, *Rechtsprechung*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ²⁰ BBl 1948/I, 1054.
- ²¹ BS 1, 121ff.
- ²² Zur Praxis gegenüber den Militärflüchtlingen siehe Kälin, *Aspekte*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 335ff.
- ²³ «Der Bundesrat kann einem Ausländer, der glaubhaft macht, er suche Zuflucht vor politischer Verfolgung, und dem eine Bewilligung verweigert wurde, Asyl gewähren, indem er einen Kanton zur Duldung verpflichtet. Er wird zuvor die Vernehmlassung des Kantons einholen.»
- ²⁴ Kälin, *Aspekte*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 283ff.
- ²⁵ Kälin, *Aspekte*, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 319f.
- ²⁶ Erstmals kodifiziert wurde das Prinzip des Non-Refoulement in Art. 33 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (SR 0.412.30).

- 27 Erfasst wurden nicht nur «politische Flüchtlinge», sondern alle Personen aus Deutschland, welche dort gelebt hatten und deutsche Staatsangehörige waren, aber den Schutz Deutschlands verloren hatten, das heisst auch jüdische Flüchtlinge aus Deutschland. Siehe dazu Kälín, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 357.
- 28 Kälín, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 352 ff. sowie S. 374.
- 29 Siehe dazu UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 197ff.
- 30 BRB vom 20. Dezember 1940 (AS 56, 2027).
- 31 Bigler-Eggenberger, Bürgerrechtsverlust, 1999, S. 36.
- 32 AS 57, 1257.
- 33 Bigler-Eggenberger, Bürgerrechtsverlust, 1999, S. 36. Dabei galt die Staatenlosigkeit als «nicht unvermeidlich», «wenn das heimatliche Recht des Ehemannes der Frau die Möglichkeit gibt, dessen Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit dem Eheschluss durch Abgabe einer Erklärung oder durch Gesuch zu erwerben und sie die Erklärung nicht abgibt oder sie das Gesuch nicht stellt».
- 34 BAR, E 4260 (C) 1974/ 34, Bd. 53; E 4260 (C) 1974/ 34, Bd. 55.
- 35 BAR, E 4260 (C) 1974/ 34, Bd. 55.
- 36 Aus diversen Kreisschreiben des EJPD kann man allerdings die «wohlwollende» offizielle Haltung gegenüber den ehemaligen Schweizerinnen erkennen. Beispielsweise waren sie bei illegalen Grenzübertritten als «Härfälle» nicht zurückzuweisen. Siehe dazu BAR, E 4001 (C) -/1, Bd. 253, 254.
- 37 Siehe dazu UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 204ff. Siehe auch Kapitel 3.5.
- 38 Kälín, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 489. Zum Aufenthalt in Lagern und Heimen siehe UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 201ff. Siehe auch Kapitel 3.5.
- 39 Zu dieser Rechtsprechung siehe Kapitel 5.2.
- 40 Kälín, Aspekte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 482.
- 41 Vergleiche dazu UEK, Flüchtlinge, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 378.
- 42 Vergleiche Kälín, Aspekte, S. 481f. sowie S. 504.
- 43 Siehe dazu Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 533ff. mit weiteren Hinweisen.
- 44 Ein Staat kann grundsätzlich nur den diplomatischen Schutz seiner eigenen Staatsangehörigen wahrnehmen. Diese Regel wird nur dann durchbrochen, wenn ein Staat als Schutzmacht für den Heimatstaat der schutzbegehrenden Personen handelt.
- 45 Insbesondere die Erschöpfung der innerstaatlichen Instanzen und die Nichtverjährung des Wiedergutmachungsanspruchs.
- 46 Namentlich die Retorsion und die Repressalie.
- 47 Zu den völkerrechtlichen Voraussetzungen des diplomatischen Schutzes siehe nur Borchard, Protection, 1925, S. 349ff.; Oppenheim/Lauterpacht, International Law, 1947, S. 304ff.; Ress, Schutz, 1992, S. 57ff.; Verdross, Völkerrecht, 1937, S. 178ff. Vergleiche auch St.I.G., Case of the Mavromantis Palestine Concessions, Urteil vom 30. August 1924, Publications of The Permanent Court of International Justice, Series A – No. 2, S. 12.
- 48 Vergleiche aus der neueren Literatur Ludi/Speck, Victims, 2001, S. 907ff.; Picard, Schweiz, 1997, S. 169ff. Siehe auch Thürer, Völkerrecht, 2000, S. 564f; Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 562ff.
- 49 Unter der Bundesverfassung von 1848 waren die in der Schweiz lebenden Juden noch von wichtigen Freiheitsrechten (Kultusfreiheit, Niederlassungsfreiheit, Anspruch auf Gleichbehandlung in der Gesetzgebung und im Prozess) ausgeschlossen. Erst mit der Verfassungsrevision von 1866 und der Inkraftsetzung der Bundesverfassung von 1874 erfolgte die bürgerliche und politische Gleichstellung der Juden mit den übrigen Staatsbürgern. Zur jüdischen Emanzipation in der Schweiz siehe Külling, Antisemitismus, 1977; Mattioli, Schweiz, 1998, S. 61–82.

- ⁵⁰ Siehe zu dieser Diskussion Kapitel 4.10.
- ⁵¹ Siehe dazu Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 562ff.
- ⁵² Die Verwendung des Begriffs «*ordre public*» in der bundesrätlichen Antwort ist äusserst zweifelhaft. Einerseits wird der Eindruck geschaffen, die antisemitischen Gesetze in Frankreich seien zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung des französischen Staates erlassen worden und schützen somit die öffentliche Sicherheit, Gesundheit, Ruhe, Sittlichkeit usw. Andererseits ist der Rekurs auf den *ordre-public*-Begriff auch rechtlich fragwürdig, da dieser Begriff grundsätzlich internationalprivatrechtlicher und nicht völkerrechtlicher Natur ist. Siehe dazu Ausführungen zum *ordre public* in Kapitel 5.2.
- ⁵³ BAR, E 1004.1 (-) 413, Protokoll des Bundesrates vom 29.9.1941, No. 1502. Siehe dazu Picard, Schweiz, 1994, S. 194ff.
- ⁵⁴ Siehe dazu Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 570ff. Siehe auch Kapitel 4.10.
- ⁵⁵ UEK, Flüchtlinge, 2001, S. 91 ff. Siehe auch Kapitel 3.1.
- ⁵⁶ Stucki an Homberger, 20. Dezember 1941; BAR, E 2200.42 (-) -/23, Bd. 1. Stucki reagierte mit diesem Schreiben auf das Rechtsgutachten über die Stellung der Schweizer Juden in Frankreich, welches Arthur Homberger am 21. November 1941 im Auftrage des Anwaltsbüros Felix Iselin & Tobias Christ in Basel verfasst hatte. Homberger war darin zum Schluss gelangt, die neue «Judengesetzgebung» in Frankreich sei unvereinbar mit dem schweizerisch-französischen Niederlassungsvertrag von 1882 und dürfe daher auf die in Frankreich niedergelassenen Schweizer Juden nicht angewendet werden. Arthur Homberger, Rechtsgutachten vom 21.11.1941, S. 15, BAR, E 2200.42 (-) -/23, Bd. 1. Siehe dazu Picard, Schweiz, 1994, S. 201–203. Siehe auch Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 573f.
- ⁵⁷ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, SR 0.515.21.
- ⁵⁸ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekrieges, SR 0.515.22.
- ⁵⁹ Siehe dazu Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 90. Zur Neutralität der Schweiz im Zweiten Weltkrieg siehe auch Thürer, Schweiz, 2000, S. 413–443.
- ⁶⁰ Riklin, Neutralität, 1992, S. 196 (191ff.).
- ⁶¹ Thürer, Perspektive, 1998, S. 139.
- ⁶² So untersagte der Bundesrat mit der Verordnung über die Handhabung der Neutralität vom 14. April 1939 die – nach Neutralitätsrecht grundsätzlich erlaubte – private Ausfuhr von Kriegsmaterial an Kriegsführende. «Diese neutralitätspolitisch motivierte Selbstbeschränkung», die auf eine «moralisch unanfechtbare Neutralitätspolitik» abzielte, wurde allerdings schon wenige Tage nach Kriegsbeginn von der Exekutive wieder aufgehoben. So Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 92. Der unternehmerische Handlungsspielraum der in der Schweiz stationierten Rüstungsfirmen blieb während des Zweiten Weltkriegs sehr gross; vergleiche Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 4.2.
- ⁶³ Im V. Haager Abkommen ist nicht klar definiert, welche Güter unter das Verbot militärischer Aus- und Durchfuhr fallen. Die Schweiz hielt bis zum Sommer 1942 an einem engen Kriegsmaterialbegriff fest: Danach galten nur jene Güter als Kriegsmaterial, die direkt für Kriegszwecke genutzt werden konnten. Diese restriktive Auslegung widersprach dem geltenden Neutralitätsrecht nicht; vielmehr handelte es sich dabei um einen neutralitätspolitischen Entscheid, der auf dem freien Ermessen der Schweiz beruhte. Dazu Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 96ff. Zum historischen Hintergrund siehe Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 96ff.
- ⁶⁴ Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 94ff.

- 65 Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 101 f. Zum historischen Hintergrund siehe Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.4, 6.2 und 6.6. Siehe ferner Kapitel 4.2.
- 66 Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 103 f. Siehe auch Kapitel 4.2. Zum historischen Hintergrund siehe Hug, Rüstungsindustrie, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.4.
- 67 Für weitere Fälle siehe Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 105ff.
- 68 In den Jahren 1941–1945 wurden über 130 000 Tonnen Waren in versiegelten oder ungenügend deklarierten Eisenbahnwagen durch die Schweiz transportiert. Siehe dazu die Tabelle bei Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 85.
- 69 Siehe dazu Forster, Transit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 80 ff. und 85 f. Siehe ferner Kapitel 4.4.
- 70 Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 111f. Zu den historischen Hintergründen siehe Frech, Clearing, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 119 ff. sowie 195ff.
- 71 Schindler, Fragen, 2001 (Veröffentlichung UEK), S. 85f.
- 72 Ob eine grundsätzliche Einstellung des Goldverkehrs mit NS-Deutschland vertretbar gewesen wäre, ist aus der Sicht des Unparteilichkeitsgrundsatzes fragwürdig. So Grossen, Transactions, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 152ff. und 201.
- 73 Völkerrechtswidrig war insbesondere die Entziehung von privatem Gold in den besetzten Gebieten (Art. 46 der Haager Landkriegsordnung). Zu den anderen Fällen völkerrechtswidriger Entziehung siehe Grossen, Transactions, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 154ff. Siehe ferner Mráz, Raubgold, 1998, S. 212ff.
- 74 Der Wert des von der Reichsbank in die Schweiz nachweisbar gelieferten Opfergoldes beläuft sich auf 7,2 Mio. Reichsmark: UEK, Goldtransaktionen, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 1.5.
- 75 Vergleiche Grossen, Transactions, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 180ff.
- 76 UEK, Goldtransaktionen, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 3.4. Siehe auch Grossen, Transactions, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 183: «[...] si le directoire de la BNS n'a pas su c'est qu'il préférerait ne pas savoir et s'il a cru ce que lui disait le vice-président de la Reichsbank, c'est qu'il voulait le croire.»
- 77 Grossen, Transactions, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 183ff., wirft die Frage auf, ob sich die Schweiz auf den Staatsnotstand berufen konnte, um die Goldkäufe der SNB zu rechtfertigen.
- 78 Nach dem Krieg wurde der deutsche Staat dazu verpflichtet, im Rahmen der Wiedergutmachung gestohlenen Gold zu restituieren beziehungsweise die beraubten Opfer zu entschädigen. Siehe dazu Grossen, Transactions, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 183ff.
- 79 Grossen, Transactions, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 198. Allerdings anerkannte die Schweizer Regierung die Rechtsgrundlage des Washingtoner Abkommens nicht. Sie verstand die Zahlung von 250 Mio. Franken an ihre Vertragspartner als Leistung der Schweiz zum Wiederaufbau Europas. Siehe Vischer, Aspekte, 1998, S. 54. Zur Frage der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Washingtoner Abkommens siehe Kapitel 6.2.
- 80 Als zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) gelten heute völkerrechtliche Regeln, die wegen ihrer Bedeutung für die internationale Rechtsordnung unbedingte Geltung beanspruchen (zum Beispiel Grundzüge des humanitären Völkerrechts, Verbot der Folter und des Genozids usw.).
- 81 Zu dieser Rechtsprechung siehe nachfolgend Kapitel 5.2.
- 82 Zu den Auswirkungen des Vollmachtenbeschlusses auf das Privatrecht vergleiche Giacometti, Vollmachtenregime, 1945, S. 70.
- 83 Zum Transfer von Kulturgütern in und über die Schweiz siehe Tisa Francini/Heuss/Kreis, Fluchtgut, 2001, insbesondere Kapitel 4 und 5. Siehe ferner Kapitel 4.11.

- ⁸⁴ Vergleiche Siehr, Rechtsfragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 132ff. Siehe ferner Tuor, Zivilgesetzbuch, 1940, S. 496–497.
- ⁸⁵ Grundsätzlich Stark, Besitz, 1984, S. 66–82. Vergleiche auch Siehr, Rechtsfragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 134ff.
- ⁸⁶ Haab/Simonius, Zürcher Kommentar, 1977, Art. 714 Rz. 62. Siehe auch Siehr, Rechtsfragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 138; Tuor, Zivilgesetzbuch, 1940, S. 419f.
- ⁸⁷ Siehr, Rechtsfragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 138f.
- ⁸⁸ Siehe Kapitel 6.2.
- ⁸⁹ «Wer bei der Aufmerksamkeit, wie sie nach den Umständen von ihm verlangt werden darf, nicht gutgläubig sein konnte, ist nicht berechtigt, sich auf den guten Glauben zu berufen.»
- ⁹⁰ Vergleiche dazu die Definition von Hurst-Wechsler, Herkunft, 2000, S. 69: «[...] guter Glaube ist das nicht vorwerfbare Unrechtsbewusstsein trotz Vorliegen eines objektiven Rechtsmangels. Guter Glaube ist nicht vorhanden beim Kennen eines Rechtsmangels und beim Kennensollen desselben.» Vergleiche auch Tuor/Schnyder/Schmid, Zivilgesetzbuch, 1995, S. 63ff.
- ⁹¹ Siehr, Rechtsfragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 135f. Siehe auch Haab/Simonius, Zürcher Kommentar, 1977, Art. 714 Rz. 52ff.
- ⁹² Daraus folgte zum Beispiel, dass eine Diskrepanz zwischen dem Wert eines Kulturgutes und dem verlangten niedrigen Kaufpreis den Erwerber nicht ohne weiteres misstrauisch machen musste. So Siehr, Rechtsfragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 144.
- ⁹³ Grundlegend BGE 122 III 4f. (Versicherung X gegen A.M.). Zur Entwicklung der Gerichtspraxis siehe Siehr, Rechtsfragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 139ff. (mit weiteren Hinweisen).
- ⁹⁴ In dem sogenannten Currie-Abkommen vom 8. März 1945 hatte sich die Schweiz bereits vor Kriegsende dazu verpflichtet, Massnahmen zur Rückgabe geraubter Vermögenswerte an die rechtmässigen Eigentümer zu treffen. Rappard an Currie, Charguéraud und Foot, 8. März 1945 (DDS 15, Nr. 391, S. 986ff.).
- ⁹⁵ Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 19f. Siehe auch Meier-Hayoz/von der Crone, Wertpapierrecht, 2000, insbesondere § 2 Rz. 159ff./200ff.
- ⁹⁶ Zu den institutionellen Rahmenbedingungen siehe Lussy/Bonhage/Horn, Wertpapiergeschäfte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 47f. Vergleiche auch Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 27. Zur Selbstregulierung aus heutiger Sicht vergleiche Nobel, Finanzmarktrecht, 1997, insbesondere § 1 Rz. 89ff.
- ⁹⁷ Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 27. Zu den Hintergründen siehe Lussy/Bonhage/Horn, Wertpapiergeschäfte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 185ff.
- ⁹⁸ Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 27f. Vergleiche auch Hunold, Effektenbörse, 1949, S. 121ff.
- ⁹⁹ Lussy/Bonhage/Horn, Wertpapiergeschäfte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 220. Vergleiche auch Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 28.
- ¹⁰⁰ Siehe dazu grundlegend den Entscheid des Bundesgerichts vom 2. Februar 1954 i.S. Ammonn v. Royal Dutch Co. (BGE 80 II 53). Siehe dazu ausführlich Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 34ff.
- ¹⁰¹ Für einen Überblick siehe Lussy/Bonhage/Horn, Wertpapiergeschäfte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 6.1.2.
- ¹⁰² Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 28.
- ¹⁰³ Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 29f.
- ¹⁰⁴ Zu den historischen Hintergründen siehe Bonhage/Lussy/Perrenoud, Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK, Bd. 15). Siehe auch Kapitel 4.6.

- 105 Zu den rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit den «nachrichtenlosen Vermögen» siehe auch Aubert/Haissly/Terracina, Responsabilité, 1996, S. 137ff.; Walder, Fragen, 1997, S. 130ff.
- 106 Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 48 f. Zur Restitution geraubter Wertchriften siehe Kapitel 6.5.
- 107 So Girsberger, Internationales Privatrecht, 1997, S. 14ff.; Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 49–51. In diesem Sinn erliess die Schweizerische Bankiervereinigung am 8. September 1995 eine Richtlinie, in der sie die Mitglieder verpflichtete, sich nicht auf die Verjährung zu berufen.
- 108 Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 52.
- 109 Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 53f. (mit weiteren Hinweisen).
- 110 Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hatten nach dem Zweiten Weltkrieg insbesondere Kunden aus osteuropäischen Staaten, welche die Devisenbewirtschaftung eingeführt hatten. Dazu Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel C.I.6. Zur Rolle des Bankgeheimnisses siehe auch Girsberger, Internationales Privatrecht, 1997, S. 18ff; Mueller, Wegleitung, 1998, S. 110ff.
- 111 Vergleiche Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 54f. und S. 63.
- 112 Vergleiche dazu Hug/Perrenoud, Schweiz, 1997, S. 66ff.
- 113 Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 58. Siehe auch Kapitel 6.3.
- 114 Das Internationale Privatrecht (IPR) lässt sich definieren als «Inbegriff der Rechtssätze, die bestimmen, welche von mehreren staatlichen Privatrechtsordnungen auf einen Sachverhalt mit Auslandsberührung anwendbar ist» (Schwander, Einführung, 2000, Rz. 55). Zur Zeit des Nationalsozialismus wurde das IPR der Schweiz hauptsächlich durch das Bundesgesetz betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufhalter vom 25. Juni 1891 (NAG) und die richterliche Rechtsschöpfung geregelt. Im weiten Sinne umfasst das IPR auch das Internationale Zivilprozessrecht (IZPR), welches die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Urteile in der Schweiz regelt. Die Regeln des schweizerischen IZPR in der hier interessierenden Zeitperiode waren in zahlreichen bilateralen Staatsverträgen enthalten.
- 115 Zum Beispiel BGE 84 I 119 E. 2, S. 121; 64 II 88 E. 5, S. 97f.
- 116 Schwander, Einführung, 2000, Rz. 471.
- 117 Im Detail Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 72ff. In bezug auf die Tätigkeit der Schweizer Lebensversicherer im NS-Machtraum siehe Dreifuss, Geschäftstätigkeit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 288ff.
- 118 Mit Vertrag vom 24. Februar 1933 übertrug die Thevag (Theater- und Verlags-AG Zürich) der UFA (Universum-Film-Aktiengesellschaft, Berlin) insbesondere das Verfilmungsrecht an dem von Eric Charell verfassten Werk «Die Heimkehr des Odysseus». Dabei wurde in Ziff. 6 vereinbart, dass die UFA zum Rücktritt berechtigt sei, wenn der Regievertrag zwischen der UFA und Charell sich aus dem Grunde als nicht durchführbar erweise, dass Charell durch Krankheit, Tod oder ähnlichen Grund zur Erbringung seiner Regietätigkeit nicht imstande sei.
- 119 Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 78ff.
- 120 Dazu im Detail Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 77f.
- 121 Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 86ff. Zur Beurteilung des – in bestimmter Hinsicht ambivalenten – Urteils des Kantonsgericht St. Gallen in Sachen Firma Julius Klein & Co. gegen Felix Levy siehe Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 90f.
- 122 ZR 39 (1940) Nr. 95, 193ff.
- 123 Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 87f.

- ¹²⁴ Ausführliche Wiedergabe des (unpublizierten) Urteils in *Schweizerische Juristen-Zeitung*, Bd. 39 (1942/1943), S. 302 f. Für eine Beurteilung siehe Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 91ff.
- ¹²⁵ Vischer, Recht, 1998, S. 458.
- ¹²⁶ «Die Unanwendbarkeit ergibt sich aber insbesondere daraus, dass die Verordnung – soweit sie privatrechtlichen Inhalt aufweist – dem schweizerischen ordre public aufs schroffste widerspricht. Gemäss Art. 11 ZGB ist «jedermann» rechtsfähig. [...]. Die Rechtsfähigkeit ist eines der wichtigsten Elemente der Persönlichkeit und diese kommt dem Menschen als Mensch zu, woraus folgt, dass allen Menschen grundsätzlich die gleiche Fähigkeit zukommt, Rechte und Pflichten zu haben. Dem entspricht, dass jeder im andern Menschen die gleichberechtigte Persönlichkeit zuerkennen muss.»
- ¹²⁷ In diesem Sinn auch Picard, Schweiz, 1997, S. 173ff.
- ¹²⁸ § 1 Abs. 1 der Regierungsverordnung vom 21. März 1939 über die Verwaltung und Aufsicht der wirtschaftlichen Unternehmungen.
- ¹²⁹ BGE 68 II 377 E. 3, S. 381 (Hervorhebung UEK).
- ¹³⁰ Aufschlussreich ist insbesondere der Bundesgerichtsentscheid vom 14. Juni 1946 in Sachen Madeleine Levita-Mühlstein v. Dépt. de justice de police (BGE 72 I 407). Dazu Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 109ff.
- ¹³¹ Ein eindrückliches Beispiel ist der Bundesgerichtsentscheid Schweizerische Lebensversicherungs- und Rentenanstalt gegen Elkan vom 26. März 1953 (BGE 79 II 193). Siehe dazu Kapitel 6.4.
- ¹³² So wurde auch in neutralen Texten hinter Personennamen von schweizerischen Beamten handschriftlich die Bezeichnung «arisch» beziehungsweise «nichtarisch» beigefügt. Zum Beispiel T.K. an EAZD, 27. September 1944, BAR, E 4160 (B) 2001/201. Hier und im folgenden Dokumentenbestand aus dem EAZW-Archiv im September 1999 zusammengestellt und vom Bundesamt für Justiz dem Bundesarchiv übergeben.
- ¹³³ BS 11, 795ff. Nach Art. 1 dieser Konvention galt für die Eheschliessung von Ausländern, dass sich das Recht der Eingehung der Ehe für jeden der Verlobten grundsätzlich nach dem Gesetz des Heimatstaates bestimmte. Ein möglicher Ausweg eröffnete sich allerdings aufgrund von Art. 7e Abs. 2 NAG, der vorsah, dass die Bewilligung zur Eheschliessung auch ohne die Erklärung der Heimatbehörden, die Ehe anzuerkennen, erteilt werden könne. Siehe dazu Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 105ff.
- ¹³⁴ BAR, E 4160 (B) 2001/201, EAZD an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin, 16. Februar 1938
- ¹³⁵ Vorsteher des Justizdepartements des Kantons Basel-Stadt an das EAZD, 15. Februar 1938, BAR, E 4160 (B) 2001/201. Es ging um die Frage, ob die deutsche Gattin in Deutschland wegen Umgehung von Rassebestimmungen belangt werden könnte.
- ¹³⁶ EAZD an schweizerische Gesandtschaft in Berlin, 16. Februar 1938, BAR, E 4160 (B) 2001/201.
- ¹³⁷ EAZD an Freiburger Justizdirektion, 15. Februar 1940, BAR, E 4160 (B) 2001/201. Freiburg verweigerte die Trauung, obwohl die Ehewilligen geltend machten, dass diese für ihre Auswanderung nach Argentinien ausschlaggebend sei. Die Freiburger Justizdirektion erklärte, sie könnten ja in England heiraten.
- ¹³⁸ EAZD an landeskirchliche Flüchtlingshilfe in Meilen, 16. Februar 1940, BAR, E 4160 (B) 2001/201. Auch hier hing die Ausreise nach Brasilien von der vorherigen Eheschliessung ab. Die Kirche wäre für die Reisekosten aufgekommen.
- ¹³⁹ EAZD an A. Teobaldi, 29. September 1944, BAR, E 4160 (B) 2001/201.
- ¹⁴⁰ Vergleiche dazu nur Forstmoser/Schlupe, Einführung in das Recht, 1998, § 9 Rz. 46. Zum Rechtsbegriff siehe etwa Dreier, Recht, 1991, S. 95–116.
- ¹⁴¹ Prägnant Mayer-Maly, Rechtsphilosophie, 2001, S. 9: «Auf ihren Gerechtigkeitsanspruch kann eine Rechtsordnung, die nicht den technischen Rahmen für inhumane Barbarei abgeben will, nicht verzichten». Vergleiche ferner anstatt vieler Dreier, Recht, 1991, S. 8; Hofmann, Einführung, 2000, S. 25ff.

¹⁴² Nach dem Krieg vertrat der deutsche Strafrechtler und Rechtsphilosoph Gustav Radbruch die naturrechtliche These, dass dort «[...] wo Gerechtigkeit nicht einmal erstrebt wird, wo die Gleichheit, die den Kern der Gerechtigkeit ausmacht, bei der Setzung positiven Rechts bewusst verleugnet wurde, da ist das Gesetz nicht etwa nur «unrichtiges Recht», vielmehr entbehrt es überhaupt der Rechtsnatur». Radbruch schloss daraus, dass dem gesetzlichen Unrecht des Nationalsozialismus aufgrund seines unerträglichen Widerspruchs zur Gerechtigkeit jede Geltung *ex tunc* abzusprechen sei. Siehe dazu Radbruch, Unrecht, 1946, S. 346.

6 Vermögensrechtliche Fragen der Nachkriegszeit

Es waren in erster Linie offene vermögensrechtliche Fragen, welche unter dem Stichwort der «Nachrichtenlosigkeit» die 1996 erneut aufbrechende Diskussion um die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs auslösten. Als internationales Zentrum der Vermögensverwaltung hatte die Schweiz seit dem Ersten Weltkrieg auch Spargelder von späteren Opfern des NS-Regimes angezogen. Zugleich diente der Finanzplatz den unterschiedlichsten deutschen Interessen. Das vorangehende Kapitel 5 hat einige juristische Aspekte der Problematik dargestellt und verdeutlicht, welche Spannungen sich aus der starken Kontinuität des (internationalen) Privatrechts bei gleichzeitig stattfindenden tiefgreifenden Veränderungen im innerstaatlichen öffentlichen Recht ergaben. Dieses Kapitel führt nun in die Nachkriegszeit. Dabei interessiert insbesondere, wie schweizerische Banken und Versicherungen mit dem ihnen von Privaten anvertrauten Eigentum umgingen und wie sie diese *property rights* interpretierten. Welche Haltung nahmen andere Akteure des Finanzplatzes nach 1945 gegenüber Reparations- und Restitutionsforderungen ein, und zu welchen Massnahmen konnten sich die Behörden entschliessen? Wie wirkten Macht, Recht und Wirtschaft bei der «Wiedergutmachung» an den Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung zusammen?

6.1 Reparation, Restitution, «Wiedergutmachung»: Begriffe und Voraussetzungen

Bestrebungen zur Rückgabe von geraubtem Eigentum und zur Individualrestitution lassen sich bis in die Kriegszeit zurückverfolgen.¹ Bereits 1939, kurz nach Kriegsbeginn, waren von jüdischer Seite in Grossbritannien und Palästina entsprechende Pläne ausgearbeitet worden. Die Forderung nach Entschädigung blieb zu dieser Zeit auf «kleine Zirkel» beschränkt, obwohl auch Stimmen, die auf das Problem individueller Entschädigungen hinwiesen, nicht gänzlich fehlten.² 1944 publizierte der World Jewish Congress (WJC) eine Studie von Nehemiah Robinson, welche sich mit dieser Frage befasst und unter anderem das jüdische Eigentum in den vom «Dritten Reich» dominierten Ländern und Territorien auf 6 bis 8,6 Mrd. US-Dollar berechnete.³ Im selben Jahr

verfasste ein von der US-Regierung eingesetztes interdepartementales Komitee (das Interdivisional Committee on Reparation, Restitution and Property Rights) seinen Schlussbericht. Darin wurde in bezug auf individuelle Restitutionsrechte festgehalten, dass «individuelle Anspruchsteller sich für die Befriedigung ihrer Ansprüche ausschliesslich an ihre nationalen Regierungen halten sollten».⁴ Das Komitee drückte seine Überzeugung aus, die Regierungen befreiter Länder würden «unzweifelhaft die erforderlichen Schritte unternehmen, um unter Druck durchgeführte Transaktionen für ungültig zu erklären». Gleichermassen stellte es hinsichtlich des in neutrale Länder verschobenen, gestohlenen Eigentums fest:

«Es muss jede Anstrengung unternommen werden, die neutralen Staaten daran zu hindern, das Restitutionsprogramm zu sabotieren, indem sie eine Nutzung ihres Territoriums als Zufluchtsstätte für gestohlene Güter zulassen.»

In der Londoner Erklärung vom 5. Januar 1943 hatten die Alliierten auf britische Initiative hin speziell die Neutralen angesprochen, indem sie für sich das generelle Recht auf Nichtigerklärung von Eigentumsübertragungen beanspruchten. Die Warnung hatte folgenden Wortlaut:

«Die Regierungen und das Französische Nationalkomitee, welche diese Erklärung abgeben, behalten sich alle Rechte vor, jede Übertragung von oder jeden Handel mit Eigentumsrechten oder sonstigen wie auch immer beschaffenen Interessen, die sich in Territorien unter feindlicher Besatzung beziehungsweise unter direkter oder indirekter Kontrolle des Feindes befinden oder befanden und die dort wohnhaften Personen (juristische Personen inbegriffen) gehören oder gehörten, für ungültig zu erklären. Diese Warnung gilt unabhängig davon, ob solche Transaktionen oder Geschäfte die Form offenen Raubs oder der Plünderung angenommen haben; und sie gilt für Transaktionen von scheinbar legaler Form, auch dann wenn diese angeblich freiwillig durchgeführt wurden.»⁵

Die Erklärung umfasste alle Eigentumsübertragungen, unabhängig davon, ob sie Resultat offener Plünderung waren oder innerhalb einer systematischen Besatzungswirtschaft vollzogen wurden. Auch eine «Freiwilligkeit» des Vermögenstransfers oder die Tatsache, dass für Wertgegenstände ein angemessener Preis bezahlt wurde, konnte aus alliierter Sicht den Restitutionszwang nicht aufheben. Die Schweiz musste sich von dieser Erklärung um so mehr angesprochen fühlen, als die Nationalbank aufgrund ihrer Goldtransaktionen mit der

Reichsbank seit 1942 mit Vorwürfen konfrontiert war. Es war leicht erkennbar, dass die Alliierten primär diese Geschäfte im Auge hatten. Als die Schweiz 1943 weiterhin in grossen Mengen von der Deutschen Reichsbank gestohlenen Gold aufkaufte und als solche Transaktionen auch mit anderen Neutralen – insbesondere mit Portugal – durchgeführt wurden, erliessen die Alliierten im Februar 1944 eine erneute Warnung in unmissverständlicher Sprache.⁶

Um die Effizienz der ökonomischen Kriegführung zu erhöhen, begannen die USA mit der systematischen Sammlung von Wirtschaftsdaten; diese Aktivitäten wurden später ergänzt durch das Safehaven-Programm, mit dem verhindert werden sollte, dass die NS-Elite grosse Vermögenswerte ins Ausland verbringen und die NSDAP wieder aufleben lassen konnte. Die Schweiz spielte dabei eine zentrale Rolle, wurde doch vermutet, der schweizerische Finanzplatz könnte als Hort oder Drehscheibe für derartige Transaktionen dienen. Damit befasste sich die sogenannte dritte Kommission (Sub-Committee on Enemy Assets, Looted Assets and Related Matters) der UN-Finanz- und Währungskonferenz im Juli 1944 in Bretton Woods. Mit der resultierenden Resolution VI sollte klargestellt werden, dass die Übernahme von Raubgold und das Verstecken feindlicher Vermögenswerte nicht ungeahndet bleiben würden.⁷ Obwohl die Briten sich für das Anliegen weit weniger erwärmen konnten als die USA, erhielt die Resolution breite Unterstützung. Sie nahm die Vereinten Nationen in die Pflicht, «ihr Äusserstes zu tun, um die Methoden des Eigentumsentzugs zum Scheitern zu bringen»,⁸ und sie konzentrierte sich – auch im Zusammenhang mit der Diskussion um die in Basel domizilierte Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, deren Auflösung durch Norwegen gefordert wurde – zunehmend auf die Schweiz als das in finanzieller Hinsicht wichtigste neutrale Land. So wurde beschlossen, eine alliierte Delegation dorthin zu entsenden, welche direkte Verhandlungen über eine Sperrung der deutschen Guthaben und die Frage des Raubgolds führen sollte. Anfang 1945 traf die nach ihrem Leiter Laughlin Currie benannte «Mission Currie» in Bern ein.⁹ Das Abkommen, das am 8. März nach harten Verhandlungen zustande kam, vereinbarte die Restitution aller unter dem NS-Regime geraubten und auf neutrales Territorium verschobenen Vermögenswerte. Das Verhältnis zwischen der Schweiz und den Westmächten blieb indessen weiterhin gespannt. Die im Gegenzug geforderte Aufhebung der Schwarzen Listen von Schweizer Firmen, die mit dem «Dritten Reich» eng kooperiert hatten, kam vorerst ebenso wenig zustande wie die Deblockierung der seit Juni 1941 eingefrorenen Vermögen in den USA.

Ende 1945 griff die Pariser Reparationskonferenz auf Drängen der USA die Frage auf, in welchem Umfang und in welcher Weise staatenlos gewordene Opfer der Nationalsozialisten an den Reparationsleistungen teilhaben sollten.

Artikel 8 der Pariser Vereinbarung vom 21. Dezember 1945 hielt darauf hin fest, dass das von den alliierten Armeen in Deutschland aufgefundene nicht-monetäre Gold «dem Intergouvernementalen Flüchtlingskomitee [IGCR] [...] für die Rehabilitierung und Wiederansiedlung nicht in ihr Heimatland zurück-führbarer Opfer der deutschen Taten zur Verfügung gestellt werden sollte», und dies so rasch als möglich.¹⁰ Für den gleichen Zweck sollten auch die deutschen Vermögen in neutralen Ländern, das heisst in der Schweiz, in Schweden und in Portugal, als Finanzierungsquelle für Reparationszahlungen erschlossen werden. Auch davon sollte ein Teil, 25 Mio. Dollar, dem IGCR zur Verfügung gestellt werden. Bei der Behandlung dieser Fragen wurde auch die der nach-richtenlosen Vermögen angesprochen; der Schlusspassus der Konferenz hielt dazu fest:

«Regierungen von neutralen Ländern werden aufgefordert, Vermögen [für die Rehabilitierung und die Ansiedlung nicht in ihr Heimatland zurück-führbarer Opfer deutscher Verfolgungen] von Opfern von NS-Aktionen, die seither gestorben sind und keine Erben hinterlassen haben, freizugeben.»¹¹

In dieser Hinsicht erbrachte das Washingtoner Abkommen zwischen der Schweiz und den Westalliierten vom Frühjahr 1946 nur eine unverbindliche Zusage der schweizerischen Unterhändler. Die Vertreter der Alliierten gaben sich zu diesem Zeitpunkt mit einer diplomatischen Floskel zufrieden, da die Rückerstattung des von der Schweizerischen Nationalbank übernommenen Raubgolds im Vordergrund stand.¹² Keine sechs Monate später stand die Frage jedoch wieder auf der Tagesordnung. Die fünf Länder, die unter französischem Vorsitz mit der Implementierung des Schlussakts der Pariser Konferenz beauftragt worden waren, ersuchten Frankreich, diese Anstrengungen für die Freigabe erbloser Vermögenswerte zugunsten der NS-Opfer weiterzuführen. Jüdische Restitutionsorganisationen verfolgten die Angelegenheit in den nachfolgenden Jahren weiter. Keine dieser Bemühungen verbuchte einen Erfolg, da die Aufmerksamkeit der Westalliierten zunehmend durch die Sorgen des Kalten Kriegs absorbiert war. Auch das andere Hauptziel der Washingtoner Unterhandlungen, die Zuführung der in der Schweiz liegenden deutschen Vermögenswerte in den Reparationspool der westlichen Alliierten, wurde trotz einer grundsätzlichen Einigung nicht erreicht. In diesem für die Banken zentralen Bereich spielten die Schweizer Unterhändler auf Zeit; je stärker der Kalte Krieg die internationalen Beziehungen beherrschte, desto mehr konnte man sich auf die bewährte Strategie bilateraler Lösungen zurückziehen. Dennoch erhielt die Nachfolgerin des IGCR, die International Refugee Organisation (IRO), eine Vorauszahlung auf

die ihr zugesprochenen 25 Mio. Dollar vom Liquidationserlös deutscher Vermögen in der Schweiz – dies allerdings erst nach wiederholtem Drängen und nachdem Schweden seinen Anteil voll einbezahlt hatte. Was die Banken betraf, so erlaubte ihnen die Ablösung des Washingtoner Abkommens im Rahmen des Londoner Abkommens 1952 schliesslich, die immer gemachte Zusicherung einzulösen, wonach die Liquidation deutscher Guthaben nicht ohne Entschädigung der Eigentümer durchgeführt werden dürfe.

Die Restitutionspraxis der US-Besatzungsbehörden wurde 1945 festgelegt und mit dem eine Rückerstattung fordernden Militärgesetz Nr. 59 vom 10. November 1947 kodifiziert.¹³ Dieses bildete die Grundlage für die späteren Rückerstattungsgesetze der Bundesrepublik Deutschland. Zudem machte der WJC im Oktober 1945 zusammen mit der Jewish Agency und der American Jewish Conference Restitutionsansprüche auf den Nachlass jüdischer Opfer geltend, die keine Erben hinterlassen hatten. Die Jewish Restitution Successor Organization, die zu diesem Zweck gegründet worden war, wurde in der US-Besatzungszone offiziell zur rechtlichen Erbin ernannt und trat später auch in den britischen und französischen Zonen zusammen mit den nationalen jüdischen Organisationen als solche auf.

Im Rahmen dieser Nachkriegsentwicklungen haben wir uns mit einem breiten Spektrum von Begriffen und Bedeutungen auseinanderzusetzen. Reparation, Restitution, Entschädigung, Rückerstattung, «Wiedergutmachung»:¹⁴ Reparation bezieht sich auf den Krieg und die zwischenstaatliche Ebene. Dabei geht es um den völkerrechtlich abgesicherten Anspruch der Sieger auf Bezahlung der Kriegskosten durch die Verliererstaaten, sei es in Geld- oder in Sachwerten.¹⁵ Der Begriff der Restitution wird unterschiedlich verwendet. Im engen, präzisen Sinne handelt es sich um eine Naturalrestitution, um eine *restitutio in integrum*, durch die Rückgabe des Objekts (sei dies eine Wohnung, ein Gemälde oder ein anderer Wertgegenstand). Nach dem Ersten und vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die völkerrechtlich sanktionierte Restitution wichtig, welche auf dem Schutz des Privateigentums aufbaut. Im Gegensatz zur Reparation wird beim Anspruch auf Restitution vom fortbestehenden Eigentum derjenigen ausgegangen, denen Gegenstände und Wertsachen aller Art «entzogen», das heisst weggenommen, gestohlen oder geraubt wurden. Zusammenfassend wird von «transactions under duress» (Abgabe unter Druck) gesprochen.

Die Londoner Deklaration vom 5. Januar 1943 begrenzte sich auf die sogenannte «externe Restitution», das heisst auf die Rückerstattung all jener Vermögenswerte, die sich Repräsentanten des NS-Regimes in besetzten Gebieten angeeignet hatten. Erst später begann sich die Aufmerksamkeit der westlichen Alliierten auch auf die «interne Restitution» zu richten, das heisst auf das im

«Reich» entzogene Eigentum.¹⁶ Für die Rückgabe solcher Vermögenswerte wurde meist der Begriff der «Rückerstattung» verwendet. In all jenen zahlreichen Fällen, in denen eine *restitutio in integrum* nicht möglich war, musste ein finanzieller Ersatz geleistet werden. Damit stellte sich die Frage, wie solch ein Ersatz bewertet werden sollte. War die finanzielle Höhe am Wert, den ein Sachgut oder ein Kunstwerk zur Zeit seines Entzugs beziehungsweise des Raubs hatte, zu messen? Oder war der zum Zeitpunkt der Restitution massgebliche Marktwert beziehungsweise die Kapitalisierung des Werts entscheidend, und wenn ja, wie konnte dies berechnet werden?

Terminologie birgt mancherlei Tücken; oft widerspiegelt sie die unterschiedlichen nationalen und kulturellen Empfindungen und Empfindlichkeiten. So spricht man im Französischen, Englischen und in anderen Sprachen bei der Rückgabe von entwendeten materiellen Objekten (zum Beispiel Bildern, Immobilien) an den legitimen Eigentümer von «Restitution». Der Begriff «Reparation» wird benutzt, um das Entgelt von Kriegskosten oder Verlusten der Sieger durch die Besiegten zu bezeichnen, wobei die Leistung in Geld oder in Waren erfolgen kann. Von «Reparation» oder «Entschädigung» ist auch die Rede, wenn es um ein immaterielles Unrecht wie zum Beispiel Zwangsarbeit geht: Das entsprechende Vokabular in diesen Sprachen ist ziemlich klar. Im Deutschen jedoch komplizieren sich die Dinge. Das Konzept der «Reparationszahlungen» kam 1919 im Versailler Vertrag zur Anwendung, als die Sieger des Ersten Weltkriegs von Deutschland enorm hohe Kompensationsleistungen für die entstandenen Kriegsschäden und -verluste verlangten. Das Wort bildete einen Kern der deutschen Revanchebestrebungen, die ergiebigen Stoff für die nationalistische Agitation hergaben und die bekannten, schrecklichen Konsequenzen nach sich zogen. «Reparation» war also in der Nachkriegszeit ein zu emotionsgeladener Begriff. Im deutschen Sprachgebrauch wurde er daher durch den der «Wiedergutmachung» ersetzt, der zwar sinngemäss praktisch identisch war, aber die negative Erinnerung an eine ungerechte Verpflichtung gegen die Vorstellung einer positiven und legitimen Pflicht austauschte. Dieser semantische Transfer wurde jedoch nicht vorbehaltlos akzeptiert: Der Jurist Hans Keilson hielt den Begriff der «Wiedergutmachung» für verhängnisvoll, da er dazu tendiere, moralische Schuld durch materielle Schulden zu ersetzen. Andere Autoren, wie beispielsweise Norbert Frei, haben darauf hingewiesen, dass sich auch ehemalige nationalsozialistische Funktionäre als Opfer bezeichneten, entsprechend «Wiedergutmachung» forderten und in den ersten Jahren der Bundesrepublik tatsächlich auch erhielten. Andererseits haben die deutschen Gegner jeglicher Form der Entschädigung über Jahre hinweg die vertraglichen Vereinbarungen kritisiert, die «im Rahmen der sogenannten Wiedergutmachung»¹⁷ getroffen wurden. Die Kritik am Begriff richtete sich also gegen des-

sen Sinn und Inhalt. Obwohl der Begriff nicht alle zufriedenstellen konnte, hat er sich letztlich im wissenschaftlichen und politischen Vokabular festsetzen können und ist aus der deutschen Sprache nicht mehr wegzudenken.¹⁸

Dennoch ist Vorsicht am Platz: Weder «Wiedergutmachung» noch «Reparation» oder entsprechende Begriffe in anderen Sprachen können und dürfen als finanzielle Entsorgung von Vergangenen verstanden werden: Die Bezahlung der Schulden ist weder Ersatz für das Erinnern noch für die Aufarbeitung der Vergangenheit. Vielmehr ist das «Wieder-gut-machen» materiellen Unrechts und das «Wieder-herstellen» der Erinnerung im Sinne der Gerechtigkeit heute gleichermaßen notwendig.

Die Schweiz im Prozess der «Wiedergutmachung»

In der Schweiz gab es nach 1945 starke Widerstände gegen die Verwendung des Begriffs «Wiedergutmachung». Dies zeigte sich in den Diskussionen von 1962 um den «Meldebeschluss» zur Identifizierung von nachrichtenlosen Konten auf Schweizer Banken. In der nationalrätlichen Kommission negierte Bundesrat Ludwig von Moos (Katholisch-Konservative Volkspartei) jede moralische Verpflichtung auf schweizerischer Seite im Sinn von «Wiedergutmachung». Er führte aus, es werde

«in diesem Zusammenhang da und dort von <Wiedergutmachung> gesprochen. Auch dieser Ausdruck ist irreführend. Die Schweiz hat weder gegenüber den Opfern nationalsozialistischer Verfolgung noch gegenüber jüdischen oder andern Organisationen und schon gar nicht gegenüber dem Staat Israel etwas <wiedergutzumachen>. Diese Feststellung muss mit aller Deutlichkeit ausgesprochen werden.»¹⁹

Der sozialdemokratische Nationalrat Harald Huber, der den Meldebeschluss 1957 in einer Motion angestossen hatte, schlug einen ganz ähnlichen Ton an: «Tatsächlich hat die Schweiz nichts gutzumachen und den Staaten stehen keine Ansprüche zu.»²⁰ Dies deutet darauf hin, dass die Zurückweisung eines «Wiedergutmachungs»-Anspruchs einem breiten Konsens entsprach.

Aus der Tatsache, dass die Schweiz nicht besetzt wurde und ausserhalb des NS-Machtbereichs verblieb, leiteten nicht wenige ab, sie hätte mit der ganzen Problematik nichts zu tun und könnte, wenn schon, selber Ansprüche auf Entschädigung für im Krieg verlorengegangenes Eigentum geltend machen. Forderungen nach einer «Wiedergutmachung» hatten sich aus dieser Sicht strikt an die Bundesrepublik Deutschland (als Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reichs) zu richten, die dann ihrerseits Regress nehmen sollte auf schweizerische Rechtssubjekte, falls diese belangt werden konnten.

Nach 1945 war in der Schweiz nur geringes Unrechtsempfinden vorhanden. Restitution wurde – wie beim Washingtoner Abkommen – partiell und auf äussern Druck hin geleistet. Mit «Wiedergutmachung» hingegen wollte man nichts zu tun haben. Diese Zurückweisung beinhaltete implizit auch die Verdrängung der intensiven wirtschaftlichen Verflechtung auf allen Ebenen zwischen der Schweiz und Deutschland. Dabei ging die Kritik an Entschädigungen und Restitutionsleistungen nur allzu rasch über in antisemitische Stereotypen: «Den Juden geht es nur um das Geld» ist eine häufig gehörte Redewendung, welche die Gerechtigkeit fordernden Opfer und ihre Nachkommen ein zweites Mal verletzt. 1952 erklärte Jakob Diggelmann, damals Präsident der Rechtskommission der Bankiervereinigung, die Forderungen nach einem Meldebeschluss für nachrichtenlose (auch «erblos» genannte) Vermögen seien in «ein akutes Stadium» eingetreten:

«Es ist dem Israelitischen Gemeindebund nicht darum zu tun, erblose Vermögen allfälligen Ansprechern zuzuführen, sondern er ist bestrebt, solche erblose Güter in einem besondern Verfahren zu schaffen, um alsdann zu seinen Gunsten darüber zu verfügen. Die Aktion der Gegenseite stellt daher einen eigentlichen Beutezug auf in der Schweiz liegende Vermögenswerte dar.»²¹

Dennoch gehören die schweizerischen Bemühungen – etwa im Rahmen der Raubgutbeschlüsse vom Dezember 1945 und vom Februar 1946 – zum internationalen Prozess der «Wiedergutmachung», der in fast allen europäischen Ländern nach dem Krieg einsetzte, wobei sich – wie gerade wiederum der Fall Schweiz zeigt – bedeutsame Phasenverschiebungen und Ungleichzeitigkeiten ergeben konnten.

Vom Primat der Reparationen zur Rückzahlung der Vor- und Nachkriegsschulden

Bei Reparationen handelt sich um die «einseitige Übertragung volkswirtschaftlicher Werte vom Besiegten auf den Sieger nach einem Krieg».²² Reparationsansprüche stellen deshalb Ansprüche von Staat zu Staat dar und haben keinen Bezug zum Individuum.²³ Nicht zu den Reparationen gehören die Kriegsbeute (das heisst unmittelbar durch Kampfhandlungen gewonnener Besitz) und die Restitutionen. Der völkerrechtliche Restitutionsbegriff bezieht sich auf «die Rückgabe von Gegenständen, die vom Besiegten widerrechtlich aus besetzten Gebieten weggeführt wurden».²⁴ Grundlage für die alliierte Restitution wurde das am 18. September 1944 im Gefolge des militärischen Vorrückens erlassene Militärgesetz 52 der USA. In dessen erster Fassung wurde

festgelegt, dass die Kontrolle restituierbaren Eigentums der Militärregierung obliege. In Artikel 2 heisst es:

«Von ausserhalb Deutschlands stammendes Eigentum, das zum Gegenstand der Zwangsausübung, der unberechtigten Beschlagnahmung, der Enteignung oder des Raubs wurde, wird – unabhängig davon, ob dies in angeblich gesetzlicher Form geschah – gleichfalls der Beschlagnahmung der Besitztitel beziehungsweise der Kontrolle von Management und Aufsicht durch die Militärregierung unterworfen.»²⁵

Nach Kriegsende wurden Maschinen, Schiffe, Rollmaterial der Eisenbahn und Kraftfahrzeuge, Firmenbeteiligungen, Wertpapiere, Kunstwerke, Raubgold, aber auch Vieh, Weine und Spirituosen restituiert. Die Interessen der Alliierten entwickelten sich auseinander. Während die Sowjetunion in Potsdam eine weite Definition des Begriffs vorgelegt hatte, um neben den Reparationen zusätzliche Möglichkeiten zur Aneignung und Ausschöpfung des deutschen Wirtschaftspotentials zu gewinnen, versuchten die USA und die Briten die Restitutionen innerhalb gewisser Grenzen zu halten – die einen, weil sie an einem Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft interessiert waren, die anderen, weil sich ihr Interesse auf möglichst grosse Reparationsleistungen richtete. Insgesamt zeigt sich, dass es schwierig war (und für die historische Forschung schwierig bleibt), Reparationen von Restitutionen klar abzugrenzen.²⁶

Die alliierten Forderungen nach Restitution und Reparation waren zusammen mit der Errichtung des Internationalen Militärgerichtshofs von Nürnberg Ausdruck desselben Bestrebens: den Krieg mit einer gerechten Strafe für die Schuldigen zu beenden. Es waren vor allem die US-Amerikaner, welche die Errichtung eines internationalen Militärgerichtshofs zur Aburteilung der deutschen Hauptkriegsverbrecher forcierten, um diese so rasch wie möglich zur Verantwortung zu ziehen. Mit dem Londoner Abkommen (USA, Grossbritannien, UdSSR, Frankreich) kam dieser Gerichtshof zustande; der erste der sogenannten Nürnberger Prozesse begann am 20. November 1945 und dauerte bis zum 31. August 1946. Im Gegensatz zum Vorgehen nach dem Ersten Weltkrieg wurden diesmal bewusst nicht Staaten, sondern Individuen angeklagt. Die im internationalen Scheinwerferlicht durchgeführten Prozesse dienten neben der Bestrafung von Kriegsverbrechern auch dem Ziel, Klarheit über den Umfang der nationalsozialistischen Raub- und Plünderungswirtschaft zu schaffen und damit weitere Anhaltspunkte für eine angemessene Restitutions- und Reparationspolitik zu erhalten.

Da in den ersten Nachkriegsjahren die völkerrechtliche, zwischenstaatliche Restitutions- und Reparationsproblematik dominierte, fehlte es an einem Sen-

sorium für die Lage der zu Opfern gewordenen Individuen. Während der Kriegsjahre war die Frage der individuellen Entschädigung von Verfolgten des Nationalsozialismus im Zusammenhang mit der Reparationsfrage zwischen den Vereinigten Staaten und ihren Alliierten nur ansatzweise diskutiert worden.²⁷ Kurz nach Kriegsende wurde zwar eine entsprechende Initiative für die vom NS-Regime vertriebenen nichtrepatriierbaren Flüchtlinge ergriffen. Ansonsten aber standen staatliche Ansprüche im Vordergrund. Ob bei Gold oder Bankkonten: Es ging um die «Restitution an Nationen», während von der «Restitution an Opfer» nur am Rande die Rede war.

Nach 1946 rückten die westlichen Alliierten von Reparationen ab und begannen gesamteuropäisch mit Bevölkerungshilfe und einem wirtschaftlichen Rekonstruktionsprogramm, das dann mit dem Marshallplan konkretisiert wurde. In der sich verhärtenden Konfrontation mit der Sowjetunion wurde nun der Zusammenhang von gesunder Wirtschaft und stabiler Demokratie betont. So war zur Zeit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 keine Rede mehr von einem Reparationsabkommen. Nur noch Forderungen, die schon vor 1939 bestanden hatten oder die nach 1945 im Rahmen der Wiederaufbauprojekte entstanden waren, standen zur Verhandlung. Während es bei ersteren um die Vorkriegsschulden Deutschlands ging, stand bei letzteren die partielle Rückerstattung der grosszügigen Marshallplan-Hilfe im Vordergrund (von der schliesslich etwas mehr als ein Drittel zurückzubezahlen war). Diese Verlagerung hängt zum einen damit zusammen, dass es für die Alliierten nicht darauf ankam, unter welchem Begriff Deutschland Zahlungen leistete. Zum andern wollte man als Lehre aus dem Ersten Weltkrieg keine übermässige Belastung der deutschen Volkswirtschaft durchsetzen, sondern die Zahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Verlierer abstimmen.

Mit dieser Ausrichtung, die auch durch die Verschärfung des Kalten Kriegs geprägt war, ging eine – wie Jörg Fisch feststellt – «Diskriminierung der Opfer gegenüber den Geldgebern» einher. Die «westdeutsche Leistungsfähigkeit» wurde «zugunsten der Gläubiger statt zugunsten der Kriegsoffer in Anspruch genommen».²⁸ Geldbesitzer und Geldgeber wurden damit privilegiert. Friedrich Jerchow wies darauf hin, dass von diesem Vorgang auch Länder wie die Schweiz profitierten, die gar nicht an der Reparationsdiskussion partizipierten. Er stellte fest, «dass hiermit letzten Endes zugunsten der Befriedigung von Deutschlands Vorkriegsgläubigern, die vor allem in den USA, den Niederlanden und der Schweiz sassen, auf deutsche Reparationen aus laufender Produktion verzichtet wurde».²⁹ Die Schweiz war mit 15% an den deutschen Vorkriegsschulden beteiligt.

6.2 Restitutionsforderungen in der Schweiz: Verhandlungen und gesetzliche Bemühungen

Seit Anfang 1943 hatten die Alliierten wiederholt warnend ihre Absicht geäußert, nach dem Sieg über das «Dritte Reich» die Restitution aller geraubten Vermögenswerte durchzuführen. Daraus resultierten die oben schon zitierte Londoner Deklaration vom 5. Januar 1943, die Deklaration über die Goldkäufe vom 22. Februar 1944, die Resolution VI von Bretton Woods im Juli 1944 und schliesslich die Currie-Mission vom Februar 1945. Obwohl von den Alliierten immer wieder dazu aufgefordert, hatte der Bundesrat bis zu diesem Zeitpunkt noch nichts unternommen, um den Handel mit gestohlenen oder konfiszierten Vermögenswerten unter Kontrolle zu bringen; die Vollmachtenkompetenzen, von denen er bei der Flüchtlingspolitik ausgiebig Gebrauch machte, lagen in diesem Bereich brach. Während die Nationalbank sich hinter ihrem eigenen Rechtfertigungsdispositiv verbarrikadierte und in den Restitutionsforderungen der Alliierten nur eine Machtdemonstration der Sieger sah, wurden die Behörden nun aber in einem wichtigen Problembereich – jenem der Raubkulturgüter und der geraubten Wertpapiere – aktiv, wobei diese unter enormem äusserem Druck zustande gekommene politische Initiative durch privatwirtschaftliche Interessengruppen, insbesondere durch die Bankiervereinigung, behindert wurde.

Die Currie-Verhandlungen vom 18. Februar bis zum 8. März 1945

Ein schweizerischer Bericht über die Finanzbeziehungen mit den USA vom 20. Februar 1945 hielt fest, die amerikanische Sperre, die sich zunächst auf die von der Achse besetzten Länder beschränkte und die am 14. Juni 1941 auch auf die verbleibenden Staaten Kontinentaleuropas, darunter die Schweiz, ausgedehnt wurde, habe als ihren Hauptzweck den Schutz der Guthaben verfolgt, deren Inhaber in den besetzten Ländern oder Territorien lebten. Heute stehe nun «die Intensivierung des Wirtschaftskrieges gegen Deutschland im Vordergrund», wobei «noch eine weitere Verschiebung auf das Problem des gestohlenen Eigentums besetzter Staaten bevorzustehen scheint».³⁰ Diese Vermutung wurde zu einem Zeitpunkt geäußert, als die oben erwähnte Currie-Delegation bereits zwei Tage in Bern weilte, um die Resolution VI der Bretton-Woods-Konferenz zu implementieren und die Ziele der alliierten Wirtschaftskriegsführung und Restitutionspolitik durchzusetzen. Am 7. März, am Tag vor der Unterzeichnung des Currie-Abkommens, erklärte Minister Stucki vor der Rechtskommission des Nationalrats:

«Es erhob sich im weiteren die Frage der Mitwirkung der Schweiz bei der Bekämpfung der Hehlerei. Es wird von ihr Vorsorge verlangt, dass sie nicht

zum Finanzzentrum für künftige Kriege werde.» Für Stucki war es klar, dass die Schweiz sich diesbezüglich überhaupt nichts vorzuwerfen habe: «Wir haben einen sauberen und einwandfreien Standpunkt eingenommen: Die Schweiz ist nicht dazu da, Kriegsverbrecher und Kriegsbeute aufzunehmen und zu schützen. Die Schweiz will vielmehr alles tun, damit unrechtmässig erworbenes Gut den rechtmässigen Besitzern wieder zurückgestellt wird.»³¹

Diese Verlautbarung lag auf der Linie des Abkommens, das tags darauf, am 8. März, unterzeichnet wurde und mit dem sich der Bundesrat zur Blockierung und Zertifizierung der deutschen Guthaben in der Schweiz bereit erklärte:

«Die Schweizer Regierung bekräftigt im eigenen Namen sowie in demjenigen des Fürstentums Liechtenstein ihre Entschlossenheit, sich allen Bestrebungen entgegenzustellen, das Territorium der Schweiz oder dasjenige des Fürstentums für das Verstecken oder die Hehlerei von Vermögenswerten zu nutzen, die während des Kriegs illegal oder unter der Herrschaft von Zwang entzogen wurden. Sie erklärt des weiteren, den um ihren Besitz gebrachten Eigentümern im Rahmen der existierenden oder der in Zukunft geschaffenen schweizerischen Gesetzgebung alle Mittel zur Verfügung zu stellen, um ihre in der Schweiz und im Fürstentum aufgefundenen Vermögenswerte zurückzufordern.»³²

Die Versprechungen, welche die Schweiz in diesem Abkommen machte, wurden jedoch schon knapp drei Wochen später durch ein internes Rundschreiben des Eidgenössischen Politischen Departements desavouiert, welches diesen «veritablen Plan wirtschaftlicher Kriegsführung» der Alliierten gegen die Schweiz für neutralitätspolitisch inakzeptabel erklärte.³³ Schon zu diesem Zeitpunkt hatte die Schweiz eine Doppelstrategie eingeschlagen, die darin bestand, einerseits eine rasche Verständigung mit den Alliierten zu suchen und anderseits bei der Umsetzung konkreter Massnahmen auf Zeit zu spielen.

Die Raubgutgesetzgebung von 1945/46

In den letzten Monaten vor Kriegsende nahmen die alliierten Forderungen an die Schweiz – insbesondere in bezug auf eine Gesetzgebung zur Rückerstattung von geraubten Kulturgütern – ein solches Ausmass an, dass die Regierung sich daranmachte, eine allgemeine Gesetzesgrundlage für die Restitution von Raubgütern zu schaffen. Der Legiferierungsprozess entwickelte sich allerdings langsam. Am 20. August 1945 erfolgte ein erster Schritt, der ein Verfahren zur Sicherstellung geraubarer Güter ermöglichte. Doch anstatt einer effektiven Kon-

trolle der Ein- und Ausfuhr insbesondere von Kunstwerken beschloss der Bundesrat schliesslich nur ein informelles Meldeverfahren. Die Enquête über geraubte Wertpapiere und in Safes aufbewahrte Kunstwerke, welche das Eidgenössische Politische Departement (EPD) daraufhin anregte, stiess auf den Widerstand der Bankiervereinigung, deren Rechtskommission den Schluss zog, Nachforschungen sollten nur auf konkrete Angaben der Alliierten hin erfolgen. Damit wurde das im Rahmen der Currie-Verhandlungen abgegebene Versprechen, Massnahmen zum Auffinden von Raubgütern zu ergreifen, externalisiert: Helvetische Instanzen wollten im Inland nur dann tätig werden, wenn von aussen hieb- und stichfeste Informationen geliefert werden konnten. Auch wollte man, sofern eine im Zivilgesetzbuch verankerte «Gutgläubigkeit» des Erwerbs vorlag, auf Nachforschungen verzichten. Eine Rückgabeverpflichtung für geraubte Güter, die sich in gutgläubigem Besitz befanden, schien zunächst undenkbar. Im Endeffekt lief dies darauf hinaus, einen Eingriff des Staats in das bestehende Privatrecht zu verhindern. Argumente der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit dienten der Abwehr von angemessenen Massnahmen. Die Bankiervereinigung ging im Juli 1945 davon aus, dass «der gutgläubige Empfänger von Geld und Inhaber(wert)papieren mit Sicherheit darauf rechnen [könne], dass er später in keiner Weise belästigt wird».³⁴ Vertreter der Banken erwarteten, dass Wertpapiere grundsätzlich nicht als Raubgut in die Sondergesetzgebung einbezogen würden. Adolf Jann, von 1939 bis 1944 Sekretär der Bankiervereinigung, erkannte, dass die Entschädigungsfrage auch zu einer innenpolitischen Auseinandersetzung führen könnte. Er fragte sich deshalb,

«ob die Schweiz sich nicht einfach kategorisch weigern sollte, bei Wertpapieren am gutgläubigen Erwerb überhaupt zu rütteln. Schlussendlich wissen die beraubten Angehörigen der ehemals besetzten Länder ganz genau, von wem ihnen die Wertpapiere geraubt oder abhanden genommen worden sind und der einzig richtige Weg wäre, gegen die «Räuber» vorzugehen und die Entschädigung oder Rückgabe in den Rahmen der Reparationsforderungen einzubeziehen.»³⁵

Bezogen auf die Bankiervereinigung hielt der im Politischen Departement zuständige Beamte, Etienne Junod, am 11. August 1945 in einer Aktennotiz fest: «Die vorgeschlagene Lösung erscheint mir als typische Manifestation der Passivität. Abwarten ist eine falsche Politik.»³⁶ Die Obstruktionshaltung der Banken machte den Behörden zu schaffen. Auch der Kunsthandelsverband (KHVS) opponierte im Vorfeld des Raubgutbeschlusses gegen ausserordentliche Massnahmen zur Restitution von illegal erworbenen Kulturgütern. Der Kunsthandel berief sich auf das geltende Recht, welches der «normalen» Sach-

lage entspräche. Zudem fügte der Verband bei, er müsse «auf die Wahrung der Schweiz als Rechtsstaat verzichten», sollte er sich der Sichtweise der Behörden anschliessen.³⁷ Der Verband erachtete es als nicht gerechtfertigt, wegen «Raubkunst» im Wert von einer halben Million Schweizer Franken bewährtes Privatrecht zu opfern. Die Wertfrage scheint hier nur vorgeschoben.³⁸ Es ging dem Verband mehr darum, einer Schädigung des guten Rufs des schweizerischen Kunsthandelsplatzes vorzubeugen.

In der zweiten Jahreshälfte 1945 nahm der Handlungsbedarf der Bundesverwaltung zu. Im Herbst erhielt das Politische Departement von den Alliierten eine Liste mit 77 geraubten Kunstgemälden;³⁹ zwei Tage darauf ging eine Note ein, welche die Schweiz unmissverständlich aufforderte, ein Sondertribunal zu etablieren, um Fälle geraubten Eigentums zu behandeln. Nun gab der Bundesrat beim Genfer Völkerrechtler Georges Sauser-Hall ein Gutachten in Auftrag, das eine Sondergesetzgebung entwerfen sollte. Zusätzlich fühlten sich die Behörden durch das speditivere Vorgehen Schwedens unter Zugzwang. Schliesslich folgten sie diesem mit dem Raubgutbeschluss und erleichterten neben der Restitution von Kulturgütern auch die Rückgabe geraubarer Wertschriften.⁴⁰ Am 10. Dezember 1945 setzte der Bundesrat – ein letztes Mal auf der Grundlage des auslaufenden Vollmachtenrechts – den sogenannten «Raubgutbeschluss betreffend Klagen auf Rückgabe von in kriegsbesetzten Gebieten weggenommenen Vermögenswerten» in Kraft, der wesentlich in die sachenrechtliche Ordnung des Zivilgesetzbuchs eingriff und damit einen temporären Bruch in der Entwicklung des schweizerischen Privatrechts markierte.⁴¹ Man verzichtete zunächst bewusst auf eine Stelle, die von sich aus hätte Nachforschungen anstellen können. Erst mit dem Ergänzungsbeschluss vom 22. Februar 1946 wurde die Schweizerische Verrechnungsstelle (SVSt) mit den Nachforschungen über Raubgut beauftragt. Die Gesetzgebung, welche bis nach 1945 hinausgezögert wurde, verdeutlicht die massiven Widerstände, welche sich gegen einen solchen Schritt richteten. So spricht Frank Vischer in seinem Rechtsgutachten zuhanden der UEK von einer «Zurückhaltung im Erlass von in die Privatrechtskodifikation eingreifender Gesetzgebung zum Schutz der Nazi-Regime-Opfer». Die positive Seite könne in der «Entschlossenheit der Gerichte» während der vorangegangenen Jahre gesehen werden, «Auswirkungen der nationalsozialistischen Gesetzgebung auf in der Schweiz liegende Vermögenswerte zu verhindern».⁴²

Die Rückgabepflicht, die sich neben Raubkulturgütern auch auf im deutschen Machtbereich geraubte und während der Kriegsjahre auf den Schweizer Börsen und von Banken gehandelte Wertpapiere bezog, bestand nun unabhängig vom guten oder bösen Glauben des Erwerbers. Das Eidgenössische Finanzdepartement, das eine allgemeine Entschädigungspflicht des Bundes vorgeschlagen

hatte, wurde durch eine administrative Arbeitsgruppe desavouiert, die das Bundesengagement auf jene Fälle beschränkte, in denen sich ein gutgläubiger Erwerber ausserstande sah, Regress auf den Vorbesitzer zu nehmen. Mit dem Raubgutbeschluss wurde beim Bundesgericht eine Raubgutkammer geschaffen, die letztinstanzlich über strittige Fälle zu entscheiden hatte. Die Möglichkeit zur Einreichung einer Klage war auf zwei Jahre, mithin bis Ende 1947 befristet (ursprünglich dachte man sogar nur an ein Jahr). Diese relativ kurze Frist hinderte zahlreiche Kläger daran, Ansprüche vor Bundesgericht in der Schweiz geltend zu machen. Zudem unterblieb alles, was die Raubgutgesetzgebung weltweit hätte bekannt machen können. Auch stellte diese Frist eigentumsrechtliche Interessen in der Schweiz und die Maxime der «Rechtssicherheit» den Ansprüchen von Opfern des Nationalsozialismus voran. Offensichtlich wurde hier die anlässlich des Currie-Abkommens vom 8. März 1945 gemachte Zusicherung gebrochen, es würden den beraubten Besitzern alle Erleichterungen angeboten, damit sie ihre Vermögenswerte zurückerhalten könnten.⁴³ Die schweizerischen Behörden kamen auch dem anlässlich der Verhandlungen in Washington im Frühjahr 1946 geäusserten Wunsch der Alliierten, für dieses Problem eine «einfache und wirtschaftliche» Lösung zu wählen, die der «Armut und Schwäche dieser Opfer» Rechnung trüge, nicht nach.⁴⁴ Neben einer Mischung von fehlendem Problembewusstsein und Interessen schweizerischer Beteiligter kennzeichnen den Raubgutbeschluss drei weitere Restriktionen: Es gab erstens kein Klagerecht für Vorgänge der Jahre vor Kriegsausbruch (der NS-Herrschaft von 1933 bis 1939). Zweitens lagen die Vorgänge in Deutschland, im 1938 angeschlossenen Österreich und in den 1938/39 annektierten Teilen der Tschechoslowakei ausserhalb der Reichweite des Beschlusses. Drittens musste das strittige Gut in der Schweiz vorhanden sein. Dass die Vorkriegsjahre hätten einbezogen werden müssen, war den schweizerischen Behörden bereits Anfang Januar 1946 klar, ohne dass sie deswegen eine Nachbesserung des Beschlusses vorgenommen hätten.⁴⁵ Die Behörden wurden im März 1946 von der Verrechnungsstelle auch darauf aufmerksam gemacht, dass die Beschränkung auf im Krieg besetzte Gebiete zu Ungerechtigkeiten führen würde, da dadurch insbesondere in Deutschland beraubte Personen nicht klageberechtigt waren. Und die Einschränkung auf das «Fluchtziel Schweiz» hatte zur Folge, dass die Drehscheibenfunktion ausser acht blieb.

Der Raubgutbeschluss

Der Raubgutbeschluss (RGB) bedeutete insofern einen Bruch mit der schweizerischen Privatrechtstradition, als er den beraubten Geschädigten die Möglichkeit einräumte, Raubgut in der Schweiz unabhängig von der Gut- oder Bösgläubigkeit der gegenwärtigen Besitzer herauszuverlangen (Art.

1–3 RGB). Mit dem Erlass des Raubgutbeschlusses wurde damit der im schweizerischen Zivilgesetzbuch verankerte Schutz des gutgläubigen Erwerbs befristet aufgehoben. Als anspruchsberechtigter Geschädigter galt dabei jeder, der beraubt worden war oder seine Vermögenswerte infolge Täuschung oder Drohung weggegeben hatte, wobei sich der Besitzverlust zwischen dem 1. September 1939 und dem 8. Mai 1945, und zwar in einem «kriegsbesetzten» (das heisst von den deutschen Truppen besetzten) Gebiet oder ausnahmsweise in der Schweiz⁴⁶ ereignet haben musste.

War der gegenwärtige (rückgabeverpflichtete) Besitzer von Raubgut gutgläubig, so hatte er nach Art. 4 RGB einen Anspruch auf Rückerstattung des Kaufpreises gegen den Verkäufer, der selbst bei entsprechender Gutgläubigkeit Rückgriff auf seinen Verkäufer nehmen konnte. Ihr Ende fand diese «Regresskette» dabei erst bei demjenigen Veräusserer, der das geraubte Objekt bösgläubig erworben hatte. Die praktische Durchsetzung dieses Rückgriffsystems konnte aber daran scheitern, dass der Veräusserer zahlungsunfähig war oder in der Schweiz nicht belangt werden konnte. In diesem Fall konnte das Gericht dem gutgläubigen Erwerber eine billige Entschädigung zulasten der Eidgenossenschaft zusprechen, sofern er den entzogenen Vermögenswert von einem bösgläubigen Verkäufer erworben hatte (Art. 4 Abs. 3 RGB).⁴⁷

Insgesamt wurden für die beiden Raubgüterkategorien Kunstwerke und Wertpapiere 800 Klagen aus Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, der Tschechoslowakei und Jugoslawien über eine Summe von 3,4 Mio. Franken bei der Raubgutkammer eingereicht. Nach Ablauf der Frist für die Einreichung von Klagen Ende 1947 dauerten die Gerichtsverhandlungen an. Bei den Wertschriften waren die Einzelklagen 1949 weitgehend abgeschlossen; die Klärung der niederländischen Klagen – sie waren als Sammelklage eingereicht worden – dauerte bis 1951 und erfolgte schliesslich per Vergleich.

Das Abkommen von Washington und das Ablösungsabkommen von 1952

Neben der Raubgutgesetzgebung waren die Verhandlungen, die im Frühjahr 1946 zwischen der Schweiz und den westalliierten Siegermächten in Washington geführt wurden, eine direkte Konsequenz des Currie-Abkommens. Der Delegation unter Leitung von Walter Stucki gehörten keine Bankenvertreter an; diese sahen ihre Interessen in der offiziellen schweizerischen Delegation gewahrt und sollten darin schon mittelfristig bestätigt werden.

Das Washingtoner Abkommen vom 25. Mai 1946 enthielt Bestimmungen zu den zwei wichtigsten Problemkomplexen, die im Zusammenhang mit den von

den Alliierten geforderten Reparationsleistungen auf der Traktandenordnung standen: den Goldübernahmen der Schweizerischen Nationalbank von der Deutschen Reichsbank und den seit Februar 1945 gesperrten deutschen Guthaben in der Schweiz. Die Abgeltung der alliierten Rückerstattungsforderungen für das Raubgold, die mit 250 Mio. Franken nur einen Sechstel der gesamten Goldtransaktionen und einen Fünftel des Totals der Goldkäufe der Schweizerischen Nationalbank ausmachten, wurde rasch erledigt (siehe Kapitel 4.5). Hervorgehoben werden muss nochmals die Tatsache, dass die Schweiz diese Zahlung weder als Restitutions- noch als Reparationsleistung, sondern als «freiwilligen» Beitrag für den Wiederaufbau des kriegszerstörten Europas deklarierte – eine Sicht, welche die Alliierten nicht teilten.

Was die weit komplexere Frage der Liquidation der deutschen Guthaben betrifft, war es für die Schweiz von Vorteil, dass der Vertrag von Washington keine Fristen nannte. Es begann ein Spiel auf Zeit, das ab 1947 durch den Kalten Krieg und ab 1949 durch die neugegründete Bundesrepublik Deutschland beeinflusst wurde. Der Schweiz kam entgegen, dass auch die USA bald einmal das Interesse an einer speditiven Umsetzung der Vertragsbestimmungen verloren. Als 1952 schliesslich ein Ablösungsabkommen zustande kam, spielte die Bundesrepublik Deutschland den zentralen Part. Die Schweiz, die ein Jahr darauf für die Ablösung der alliierten Ansprüche auf die entsprechenden Guthaben einen Betrag von 121,5 Mio. Franken zu bezahlen hatte (und bis 1954 im Zusammenhang mit den Sequesterkonflikten nochmals einen 50-Mio.-Franken-Beitrag leistete), konnte zwei wichtige Ziele erreichen: Erstens bezahlte die BRD 650 Mio. Franken für die von den meisten schweizerischen Protagonisten längst abgeschriebene Clearingmilliarde, welche die Eidgenossenschaft in den Jahren nach 1941 dem «Dritten Reich» vorwiegend für Waffenkäufe zur Verfügung gestellt hatte. Und zweitens blieben – aus schweizerischer Sicht noch viel wichtiger – die deutschen Guthaben in der Schweiz vor Reparationsansprüchen verschont. Mehr als vier Fünftel aller deutschen Besitzer von Guthaben unter 10 000 Franken erhielten, wenn auch mit einem Steuerabzug, zwei Drittel des Werts ihrer Vermögen zurück, was als eine sehr grosszügige Lösung empfunden wurde.⁴⁸ Damit hatte die Schweiz die Grundlagen des internationalen Privatrechts durch die Kriegsjahre hindurchgerettet und nicht nur gegenüber Westdeutschland ein frappantes Beispiel helvetischer Rechtssicherheit geliefert. Angesichts der Rückkehr zur gesellschaftlichen Normalität, die in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund eines raschen Wirtschaftswachstums vonstatten ging, bedachte man kaum, dass dadurch auch NS-Täter ungeschoren wieder in den Genuss ihrer Vermögen kamen.

Diese grosszügige Rückzahlung an deutsche Vermögensbesitzer verband sich mit der Tatsache, dass die emotionale und politische Distanzierung vom

NS-Regime nicht mit einer Aufkündigung persönlicher Beziehungen zu wichtigen Exponenten des «Dritten Reichs» und seiner Kriegswirtschaft einherging. Man argumentierte in der Schweiz schon unmittelbar nach Kriegsende damit, dass die jeweiligen deutschen Partner während der Kriegsjahre zumeist individuell «anständige» Personen gewesen seien. Selbst Vertreter der SS konnten in den Genuss einer solchen persönlichen Ehrenbescheinigung gelangen. Wenn eine solche Aussage im Einzelfall auch zutreffen mochte, stellte sie doch eine Verschiebung der Perspektive dar, denn die Betroffenen hatten nicht als Individuen, sondern als Vertreter von Konzernen oder Teilen des Staatsapparats gewirkt, die einem verbrecherischen System zudienten. Die persönliche Unschuldsvermutung konnte nur dann am Platz sein, wenn sich jemand nachweislich der Ausführung von Anordnungen des NS-Systems widersetzt hatte. Kurz nach Kriegsende waren sich auch die Deutschen im klaren darüber, dass ihr Verhalten naheliegenderweise an einem solchen Massstab gemessen wurde. Entsprechend präsentierten sie sich als insgeheime Gegner des untergegangenen NS-Systems, pochten auf persönliche Kontakte zu Vertretern des Widerstands und betonten ihre eigene Gefährdung. Dies galt selbst für einen Mann wie Friedrich Kadgien, der jahrelang in höchster Vertrauensstellung von der Vierjahresplanbehörde mit der Verschiebung von Raubgut in die Schweiz betraut worden war.⁴⁹ Die schweizerischen Behörden gingen darauf ein, schützten ihn vor den Auslieferungsbegehren der Alliierten und liessen ihn Anfang 1951 unbehelligt nach Lateinamerika ausreisen. Zu diesem Zeitpunkt war das Interesse an der Vergangenheit solcher Personen bei den alliierten Siegermächten wie auch in der Schweiz erheblich zurückgegangen. Auch führende schweizerische Bankiers gaben zu dieser Zeit einige Unterstützungserklärungen zugunsten beschuldigter deutscher Kollegen ab. Im Fall der Dresdner Bank wurde nicht nur der relativ harmlose und apolitische Hans Pilder mit einer solchen Erklärung versehen – auch Karl Rasche, der äusserst militante und nationalistische Direktor der Bank, fand in Alfred Schaefer von der Bankgesellschaft einen Fürsprecher: «Aufgrund meiner persönlichen Erfahrungen betrachte ich Dr. Rasche als absolut anständigen Menschen, den ich sehr schätze.»⁵⁰ Derartige Erklärungen trugen einen doppelt entlastenden Charakter, weil sie auch alle weiteren Fragen nach der schweizerischen Rolle in solchen Verbindungen unterbanden.

Ordre public und Restitution von Opfervermögen

Die gewählte Lösung zeigt, dass man dem Schicksal der Opfer gegenüber blind war. Zeitgenossen sahen schon 1945, dass das Ausmass der Verbrechen des NS-Regimes eine Sondergesetzgebung, die in die privatrechtlichen Beziehungen eingriff, nötig gemacht hätte, um eine Restitution zu ermöglichen. *Business as usual* war in dieser Situation eine Haltung, die es Unternehmen und Individuen

ermöglichte, vom vergangenen Unrecht und den Verbrechen des Nationalsozialismus zu profitieren.

Symptomatisch war in diesem Zusammenhang der Umgang mit der (international-privatrechtlichen) *ordre-public*-Klausel in der Gerichtspraxis nach 1945: Hatten sich die Schweizer Gerichte in den Jahren 1933 bis 1945 konstant auf diese berufen, um der NS-Konfiskationspolitik die rechtliche Anerkennung in der Schweiz zu versagen, so wurde in der Gerichtspraxis nach Kriegsende eine den Interessen der Opfer nationalsozialistischer Verfolgung entsprechende Schutzwirkung des *ordre public* weitgehend ausgeblendet. Dies gilt insbesondere für die Praxis des Schweizerischen Bundesgerichts in bezug auf die Enteignung von Versicherungsansprüchen im NS-Machtbereich; auf diesen Problembereich wird im folgenden noch näher eingegangen.

Parallel dazu wurde in der Behördenpraxis nach 1945 die Bedeutung des schweizerischen *ordre public* zunehmend auf die Rechtssicherheit reduziert. Während für Raubgüter die erwähnten – wenn auch unzulänglichen – Vollmachtenbeschlüsse zustande kamen, blieb eine analoge Gesetzgebung für die nachrichtenlosen Vermögen vorerst ganz aus. Diese Haltung wurde auch mit dem Argument begründet, zwischen dem schweizerischen Rechtsverständnis und jenem der angelsächsischen Siegermächte existiere eine unüberbrückbare Kluft. So wird in einem Bericht des Politischen Departements über die Currie-Verhandlungen von März 1945 festgehalten:

«Für Geister, die von der unsere Denkweise bestimmenden lateinischen oder deutschen Kultur geprägt sind, für mit den Quellen des Römischen Rechts vertraute Juristen, sind derart unpräzise Texte wie die alliierten Erklärungen vom 5. Januar 1943, vom 22. Februar 1944 oder die Resolution VI von Bretton Woods – Ausdruck einer schwammigen Rechtskonzeption im Hinblick auf die Strenge und Klarheit der uns vertrauten kartesischen Konzeption – extrem gefährlich. Dies wegen der Möglichkeiten, die sie für vielfältige Interpretationen öffnen, die – mit letzter Konsequenz angewendet – jedem, der sich darauf einlässt, aufwendige Verpflichtungen auferlegen.»⁵¹

Ziel all dieser abwehrenden Argumente war es, eine Sondergesetzgebung für die Restitution von Opfervermögen zu verhindern. Paradoxerweise wurde der Eigentumsschutz vorgeschoben, um eine Sonderregelung zu blockieren, die eine Lösung des schwierigen Problems der Nachrichtenlosigkeit zumindest angestrebt hätte. Die Banken sahen in einer solchen Sonderregelung eine «dumme [...] Massnahme», die es zu verhindern galt.⁵² Im Februar 1952 erklärte Max Oetterli, der Sekretär der Bankiervereinigung:

«Die Behörden müssen sich vergegenwärtigen, dass die Stabilität – gerade auch in der Rechtsetzung, d. h. also die Rechtsicherheit – für die Entwicklung des schweizerischen Bankwesens von eminenter Bedeutung ist. Sondergesetze wie das Washingtoner-Abkommen, die Raubgutgesetzgebung, die Meldepflicht und Sperre deutscher Vermögenswerte usw. gefährden aber diese Stabilität. Die sog. «invisibles», denen im schweizerischen Handels- und Zahlungsverkehr eine so grosse Bedeutung zukommt, beruhen aber zum wesentlichen Teil gerade auf dem Ruf, den die Schweiz und ihre staatlichen und privaten Institutionen im Auslande geniessen.»⁵³

Zwei Monate später liess Jakob Diggelmann vor dem Verwaltungsrat der Bankiervereinigung verlauten:

«Von Seiten der Banken und der Assekuranz ist darauf hingewiesen worden, dass es sich bei diesen Guthaben und Depots um Werte handle, die gestützt auf private Verträge und auf ein besonderes Vertrauensverhältnis in der Schweiz hinterlegt worden sind. Es gehe nicht an, dass die öffentliche Hand in diese privatrechtlichen Verträge eingreife. Mit Spezialgesetzen, wie sie in der Nachkriegszeit verschiedentlich ergangen seien und die jedesmal unsere Rechtsordnung verletzt hätten, müsse jetzt endlich aufgehört werden. Die Wirtschaft würde sonst nie die notwendige Rechtsicherheit erhalten.»⁵⁴

Im Dezember desselben Jahres äusserte er sich im Arbeitsausschuss der Juristischen Kommission der Bankiervereinigung, den er präsidierte, das Studium des Jahresberichts der SIG (der das Restitutionsprojekt des Völkerrechtlers Paul Guggenheim vorstellte) hätte ihm den Eindruck vermittelt,

«dass unter ethisch-moralischer Verbrämung ein Fischzug auf private Vermögenswerte unternommen werden soll in gröblicher Missachtung unseres ordre public, des Eigentumsbegriffes, des NAG [Bundesgesetz von 1891 über die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthaltler], der Normen zwischenstaatlicher Abmachungen und von der Schweiz bis dahin respektierten ausländischen Gesetzesbestimmungen. Eine solche Sondergesetzgebung wäre daher in ihren rechtlichen und praktischen Auswirkungen noch schlimmer als die Raubgutgesetzgebung und das Washington-Abkommen.»⁵⁵

Äusserungen aus Bankenkreisen zeigen allgemein, wie sehr die Massnahmen, welche die Schweiz in den Jahren 1945/46 auf Druck namentlich der Ameri-

kaner ergreifen musste, als Ausdruck schweizerischer Ohnmacht betrachtet wurden und wie gering die Bereitschaft war, sich jenseits massiver Pressionen von aussen mit den vermögensrechtlichen Fragen auseinanderzusetzen.

Opferschutz und Wiedergutmachung zugunsten schweizerischer Verfolgungsopfer

Unterlassungen im Bereich des Opferschutzes betrafen nicht nur Flüchtlinge, sondern auch Staatsbürger der Schweiz. Seit 1933 waren zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer im NS-Herrschaftsbereich Massnahmen der Rassenverfolgung, der politischen Repression und eugenischen Zwangseingriffen zum Opfer gefallen. Aufgrund des heutigen Forschungsstands ist bekannt, dass die Nationalsozialisten beim Vollzug ihrer Verfolgungs- und Vernichtungspolitik prinzipiell wenig Rücksicht auf die Staatsbürgerschaft der bedrohten Opfergruppen nahmen, sobald sich ein ausländischer Staat für seine gefährdeten Staatsangehörigen nicht nachhaltig einsetzte.⁵⁶ Die NS-Politik verletzte geltende völkerrechtliche Prinzipien (Prinzip des «fremdenrechtlichen Mindeststandards») sowie vertragliche Verpflichtungen (namentlich aus den bilateralen Niederlassungsverträgen). Daraus folgte ein völkerrechtlicher Wiedergutmachungsanspruch der betroffenen Heimatstaaten: Die Schweiz war in diesem Sinne völkerrechtlich legitimiert, auf völkerrechtswidrige Akte gegen eigene Staatsangehörige im NS-Machtraum mit diplomatischen Gegenmassnahmen zu reagieren, verzichtete aber darauf, zugunsten jüdischer und weiterer Auslandschweizer sowie deren im Ausland liegender Vermögen zu intervenieren.⁵⁷ Ein kohärentes Bild der Politik des Bunds gegenüber Auslandschweizern ist aufgrund des Forschungsstands allerdings nur schwierig zu erhalten.⁵⁸

In Hinblick auf die in deutschen Besatzungszonen und später in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Restitutions- und Entschädigungsgesetze war für überlebende Schweizer NS-Opfer relevant, dass die Entschädigungsgesetze der fünfziger Jahre den Kreis der Anspruchsberechtigten sehr eng fassten. Ausländer, die nicht auf westdeutschem Gebiet lebten, waren von Leistungen ausgeschlossen. Somit existierte keine Instanz, an die sich betroffene Schweizer hätten wenden können. Zwar befassten sich in der Nachkriegszeit Kantons- und Bundesbehörden, Parlament und Öffentlichkeit intensiv mit der als «Auslandschweizerfrage» bezeichneten Thematik; darunter verstand man aber in erster Linie die Versorgung, Rückwanderung und Integration von Auslandschweizern oder ehemaligen Schweizerinnen, die einen Ausländer geheiratet hatten, wenn sie wegen des Kriegs ihre Existenzgrundlagen im Ausland verloren hatten oder vor der vorrückenden Roten Armee geflohen waren. Diese Wahrnehmung verstellte den Blick auf Unterschiede im Verfolgungsschicksal verschiedener Gruppen und den besonderen rassistischen Charakter der nationalsozialistischen Verfolgung. Deren Opfer gerieten in Vergessenheit und wurden, als

höchst heterogene Gruppe, im Wettbewerb um Hilfeleistungen auch rasch von den weitaus stärkeren Kriegsoffergruppen verdrängt. Erst 1957 kam ein Gesetz zustande, das den Bund mit der Entschädigung von NS-Opfern beauftragte. Diese Regelung ist innenpolitisch als eine Massnahme zur Schadensbegrenzung nach dem Skandal um den 1954 publik gewordenen «J»-Stempel zu verstehen. Aussenpolitisch wurde sie durch die Einwilligung der Bundesrepublik Deutschland begünstigt, mit den ehemals besetzten westeuropäischen und einigen neutralen Staaten Globalabkommen zur Entschädigung von Verfolgungsopfern abzuschliessen. Für den Bund bestand damit kein Risiko, am Ende selbst für die Wiedergutmachungszahlungen aufkommen zu müssen. Eine staatliche Verantwortung für das Fehlen des diplomatischen Schutzes während der NS-Zeit wurde auch jetzt nicht anerkannt.

6.3 Bankensektor, nachrichtenlose Vermögen und verhinderte Restititionen

Gegenüber den Banken hat sich die Öffentlichkeit fast ausschliesslich mit der Frage nach Restitutionsforderungen und Eigentumsverletzungen beschäftigt, die mit den sogenannten «nachrichtenlosen Vermögen» zusammenhängen. Nachrichtenlosigkeit ist ein gängiger Begriff bei schweizerischen Banken, denn viele Kunden schickten ihre Gelder in die Schweiz, um sie anonym zu halten; sie wünschten sich deshalb auch keinen nicht von ihnen selber ausgehenden Kontakt. In der Zeit des Nationalsozialismus erhielt die Nachrichtenlosigkeit aber eine ganz andere Dimension. Die Vermögenswerte von Kunden, die im Machtbereich des «Dritten Reichs» zu den verfolgten Gruppen gehörten, wurden nachrichtenlos durch Deportation und Ermordung der Eigentümer. Dem Nachkriegsphänomen der nachrichtenlosen Gelder lag der Genozid zugrunde. Die Verfolgung und Ausraubung hauptsächlich jüdischer Menschen durch die Nationalsozialisten in Deutschland und nach 1938 auch in den angeschlossenen und besetzten Gebieten war mit der zwangsmässigen Schliessung ausländischer Konten der Verfolgten verbunden. Zu diesem Zweck wurden die Devisenbeschränkungsgesetze besonders streng angewandt. Die NS-Behörden nötigten Konteninhaber, Auslieferungsbegehren von im Ausland deponierten Werten an die von ihnen kontrollierten Devisenbanken zu unterzeichnen. Dabei waren die Kunden oft nicht darüber informiert, wofür und von wem ihre Vermögenswerte schliesslich verwendet wurden, und sie wussten meistens auch nicht, wohin diese überwiesen wurden. So zeigten erst die unmittelbar nach dem Krieg in der Schweiz unternommenen Nachforschungen der Überlebenden oder der Erben von Opfern, dass die gesuchten Werte bei den Banken gar

nicht mehr vorhanden waren. Die Berechtigten wären aber auf die Banken angewiesen gewesen, um den Weg ihres Vermögens verfolgen und dessen Höhe bestimmen zu können.

Vermögenswerte, die in das «Dritte Reich» überwiesen worden waren, blieben zwar aus dem Bestand der nachrichtenlosen Vermögen von Opfern des Nationalsozialismus bei Schweizer Banken ausgespart; nichtsdestotrotz waren sie aber Teil der Restitutionsforderungen. Nachforschende machten diese zum einen Teil gegenüber Schweizer Banken geltend, zum andern sollten sie in Deutschland im Rahmen der Wiedergutmachungsgesetzgebung durchgesetzt werden. Stets waren sie jedoch darauf angewiesen, von den Banken Informationen über den Vorgang der Auslieferung zu erhalten. Einige Banken gaben auf solche Anfragen die zwar korrekte, faktisch aber irreführende Auskunft, dass zwischen der Bank und der fraglichen Person keine Kontakte mehr bestünden. Andere verwiesen zusätzlich auf die gesetzliche Aktenaufbewahrungspflicht von zehn Jahren und gaben an, keine Informationen über die gesuchten Vermögenswerte geben zu können – dies obwohl Dokumente dazu auch heute noch in den Archiven greifbar sind. In einigen Fällen informierten die Banken zwar darüber, dass die Vermögenswerte ausbezahlt worden seien, versäumten es aber, die entscheidenden Auskünfte zu erteilen, in wessen Auftrag und an wen die Auszahlungen erfolgt waren.⁵⁹ Die Zürcher Direktion des Schweizerischen Bankvereins schilderte Ende der sechziger Jahre die bei Schweizer Banken vorherrschende Haltung in einem «sehr vertraulichen» Schreiben wie folgt:

«Nach unseren Erfahrungen bestand bei den damaligen Auskunftsbegheren eine sehr grosse Gefahr, dass sie nur im Hinblick auf deutsche Wiedergutmachungsverfahren verlangt wurden, in Tat und Wahrheit jedoch dazu benutzt werden sollten, uns für die seinerzeitige Überweisung haftbar zu machen. Es wurde immer wieder vorgebracht, der seinerzeitige Überweisungsauftrag des jüdischen Kunden sei unter Zwang erfolgt und für den Auftraggeber bzw. für seine Rechtsnachfolger daher unverbindlich.»⁶⁰

Nach 1945 hätte der starke Anstieg der nachrichtenlosen Guthaben klarmachen müssen, dass eine unbekannte Zahl von Menschen, zum grössten Teil Juden, die Vermögenswerte bei Schweizer Banken deponiert hatten, Opfer des Holocaust geworden waren. Was sollte mit den Konten, Depots und Safes passieren, die den Ermordeten gehört hatten? Wer hatte unter welchen Voraussetzungen Anspruch auf diese Werte? Was geschah ausserdem mit Vermögenswerten, die Überlebenden der NS-Verfolgung gehörten, die wenige Jahre nach dem Krieg im «Ostblock» lebten und keine Möglichkeit hatten, Banken in der Schweiz zu kontaktieren? Diese Probleme wurden und werden unter dem

Begriff «nachrichtenlose Vermögen» diskutiert. Die Diskussion über «nachrichtenlose Vermögen» blieb während der Nachkriegszeit durch Restitutionsforderungen von Überlebenden beziehungsweise von Erben der ermordeten Opfer oder an deren Stelle tretenden Restitutionsorganisationen präsent. Hinzu kamen die Restitutionsbemühungen, die mit dem Fünfmächteabkommen eingeleitet und durch Frankreich vertreten wurden.

Das Nachrichtenloswerden und Verschwinden von Vermögen

Wie bereits festgestellt, hatten die Alliierten die neutralen Länder an der Pariser Reparationskonferenz Ende 1945 aufgefordert, in ihrem Lande befindliche Vermögenswerte von Opfern des NS-Regimes, welche ohne Erben verstorben waren, freizugeben. Diese Summen sollten zusätzlich zu den Reparationsgeldern, welche Konferenzteilnehmer zur Verfügung stellten, sogenannten «non-repatriable victims» zugute kommen. Im Frühjahr 1946 erklärte die Schweiz in einem Briefwechsel anlässlich der Washingtoner Verhandlungen auf Ersuchen der drei westlichen alliierten Delegationsleiter ihre grundsätzliche Bereitschaft, diese Anstrengungen zu unterstützen.⁶¹ Im diplomatischen Duktus völler Unverbindlichkeit hatte Walter Stucki zwar zunächst erklärt: «Obwohl ich der Ansicht bin, dass die in der Schweiz existierende Gesetzgebung sich nicht als unzulänglich erweisen wird, werde ich es nicht unterlassen, meiner Regierung Ihren Wunsch zu unterbreiten.» Schliesslich erfolgte jedoch die folgende verbindliche Zusage Stuckis gegenüber den Delegationen der USA, Grossbritanniens und Frankreichs:

«Ich bestätige Ihnen im Moment der heutigen Unterzeichnung des Abkommens über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, dass meine Regierung mit Wohlwollen die Frage der notwendigen Massnahmen prüfen wird, um den drei alliierten Regierungen den Betrag jener in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte der ohne Hinterlassung von Erben verstorbenen Opfer von Gewaltakten der ehemaligen deutschen Regierung für Hilfszwecke zur Verfügung zu stellen.»⁶²

Die schweizerische Regierung informierte jedoch weder die Banken noch die parlamentarischen Kommissionen über die Existenz dieses Dokuments. Die Banken ignorierten ihrerseits das Problem. Die Verankerung des Bankgeheimnisses im Bankengesetz von 1934/35 stärkte die privatrechtliche Tradition des Eigentumsschutzes in der Schweiz. Diese Kombination von Eigentumsgarantie und gesetzlich abgestützter Diskretion (Verstösse gegen das Bankgeheimnis wurden strafrechtlich als Officialdelikt geahndet) war ein wichtiges Moment für die Expansion und das Selbstbewusstsein des Vermögensverwaltungsen-

trums Schweiz. Das Bankensystem hatte sich, wie im Kapitel zu den Goldtransaktionen gezeigt, auf eine gegenüber staatlichen Eingriffen möglichst autonome Organisation festgelegt. In den Jahren nach 1945 zeigte sich, wie erfolgreich die Banken den Staat aus der Regelung der Freigabe von Opfervermögen heraushielten, denn der Bund, der in dieser Sache die Initiative hätte ergreifen müssen, liess sich immer wieder in die Schranken weisen.

Im Februar 1947 legte die Rechtsabteilung des Eidgenössischen Politischen Departements erstmals den Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss vor, der die Anmeldung von in der Schweiz befindlichen nachrichtenlosen Vermögenswerten vorsah. Der Bund verzichtete aber ein halbes Jahr später auf Druck der Bankiervereinigung auf das Gesetzesprojekt.⁶³ Im Gegenzug führte letztere in Eigenregie bei ihren Mitgliedern eine Erhebung über den Gesamtwert der «nachrichtenlosen Opfervermögen» durch. Die Selbstdenklaration und die Annahme der Banken, ein (quantitatives) Herunterspielen des Problems könne den geplanten Meldebeschluss auch langfristig verhindern, hatte zur Folge, dass insgesamt die geringe Summe von weniger als einer halben Million Franken zum Vorschein kam.⁶⁴ Das magere Resultat erklärt sich auch dadurch, dass die Banken in den ersten Jahren nach dem Krieg viele Vermögenswerte gar nicht deklarierten, da sie – je nach bankinterner Definition – erst fünf, zehn oder zwanzig Jahre nach dem letzten Kundenkontakt von Nachrichtenlosigkeit sprachen. Grundsätzlich war es aber ein Ziel vieler Banken, möglichst wenig entsprechende Vermögenswerte zu finden. Einige Institute schreckten nicht davor zurück, falsche Angaben zu machen. Die Schweizerische Bankgesellschaft berichtete beispielsweise, dass sie überhaupt keine Vermögenswerte von Opfern der Massenvernichtung gefunden habe. Es ist aber heute noch nachweisbar, dass sie 1945 bei der Blockierung und Anmeldung der deutschen Guthaben in der Schweiz auf Kunden gestossen war, von denen sie wusste, dass sie von den Nationalsozialisten deportiert worden waren und somit auch 1947 in die Kategorie der gesuchten Vermögenswerte gehört hätten.⁶⁵ In diesen ersten Nachkriegsjahren bestanden auf Bankenseite grosse Widerstände, ein Problem überhaupt anzuerkennen. 1950 liess Adolf Jann, Generaldirektor der Bankgesellschaft und früherer Sekretär der Schweizerischen Bankiervereinigung, verlauten, «die beste Lösung» wäre, «von der ganzen Angelegenheit nicht mehr zu reden»; angesichts der zirkulierenden Vorwürfe sei ein vollständiges Schweigen jedoch unmöglich.⁶⁶ Dieses Schweigen wurde einesteils gestört, weil sich Überlebende der NS-Verfolgungs- und Vernichtungspolitik über den Verbleib von Konten informieren wollten. Andernteils wurden mehrfach jüdische Organisationen, welche die Herausgabe der nachrichtenlosen Opfervermögenswerte forderten, direkt bei den Banken oder den Bundesbehörden vorstellig.

Um über ein konzertiertes Abwehrdispositiv gegenüber jeglicher Art von Anfragen zu verfügen, koordinierten die Rechtsvertreter der Grossbanken im Mai 1954 ihre Verhaltensweise gegenüber Erben. Sie vereinbarten, über Transaktionen, die mehr als zehn Jahre zurücklagen, in keinem Fall mehr Auskunft zu geben, sondern auf die Aktenaufbewahrungspflicht zu verweisen, und zwar selbst dann, wenn ihre Dokumentation eine Auskunftserteilung noch zugelassen hätte. Das Thema verschwand jedoch nie ganz aus der öffentlichen Diskussion. Die Banken setzten während der ganzen Nachkriegszeit auf eine Kombination von diskretem Herunterspielen des Problems und Errichtung von Nachforschungshürden: Zum einen führten sie immer wieder das Bankgeheimnis ins Feld, um die zurückhaltende Auskunfts- und Informationspraxis zu legitimieren; zum andern verlangten sie für Recherchen hohe Suchgebühren. Beispiele zeigen, dass die Anspruchsteller in den fünfziger Jahren 25 Franken, in den sechziger Jahren bereits 250 Franken bezahlen mussten. Zwanzig Jahre später kostete eine Suche gar 750 Franken.⁶⁷ Weil die nachrichtenlosen Konten oft kleine Beträge aufwiesen, überstiegen solche Gebühren nicht selten die Höhe der gesuchten Vermögenswerte und reduzierten sie, zusammen mit der routinemässigen Erhebung von Verwaltungs- und anderen Kosten, beträchtlich, so dass 50% der bis 1999 noch offenen Guthaben sich auf weniger als 100 Franken beliefen und sogar 70% der Werte einen Betrag von weniger als 1000 Franken ausmachten.⁶⁸

Nachrichtenlose Konten, Depots und Safes konnten aufgrund solcher Abzüge über Jahrzehnte hinweg auch verschwinden. Die vom ICEP 1999 festgestellten Vermögenswerte, deren Inhaber sich bis zum Zeitpunkt, als die UEK und das ICEP mit ihren Nachforschungen begannen, nicht mehr meldeten, stellen daher nur einen Teil der Vermögen dar. Das ICEP hat bei der Präsentation seiner Ergebnisse festgehalten, dass im Jahr 1999 bei 2 758 000 von insgesamt 6 858 100 zwischen 1933 und 1945 existierenden Guthaben (meist Konten) keine Informationen mehr verfügbar waren.⁶⁹ Das heisst, dass während mehr als zehn Jahren keine Werte mehr aufgeführt wurden, sei es, weil diese (auf Anweisung der Kunden) ausbezahlt, sei es, weil sie infolge der Erosion der Werte durch die Bank ohne Auftrag des Kunden aufgehoben worden waren. Kleine nachrichtenlose Salden waren vom Verschwinden am ehesten betroffen. Dies geschah vielfach durch die Kombination von Nichtverzinsung und Gebührenbelastung über einen längeren Zeitraum hinweg. War das Guthaben auf einen geringen Betrag geschrumpft, wurde es kassiert. Nach zehn Jahren konnten auch die Dokumente eliminiert werden. Bei der Zürcher Kantonalbank ist dokumentiert, wie schon vor und während des Kriegs Konten, über die ein Jahrzehnt lang keine Informationen von Kunden mehr eingegangen waren, gekündigt und infolge Gebührenerhebung kassiert wurden.

Bei diesem Vorgehen berücksichtigten die Banken die Forderungsrechte ihrer Kunden ganz unterschiedlich. Bei Kleinstbeträgen (unter zwanzig, später unter hundert Franken), die meist Schweizer Gläubigern gehörten, konnte, wenn sich die Ansprecher nach der Liquidierung wider Erwarten noch meldeten, eine Auszahlung jederzeit wieder erfolgen. Noch in den achtziger Jahren gab die Bankgesellschaft folgende Anweisung zur Saldierung (die dann aber so nicht realisiert wurde):

«Die Saldierung soll so bewerkstelligt werden, dass wir den Konti so viel an Gebühren, Spesen etc. für verschiedene Verrichtungen belasten, dass diese hernach kein Guthaben mehr aufweisen. Die zu belastenden Gebühren und Spesen sollen dem internen Konto «SV Erbschaften» gutgeschrieben werden.»⁷⁰

Mehrfach erwogen Banken einen generellen Transfer von nachrichtenlos gewordenen Vermögen in die allgemeinen Reserven, unterliessen einen solchen Schritt aber in der Regel aufgrund juristischer Überlegungen. Jedoch existieren Belege, dass solche Ausbuchungen auf Reserven in einigen Fällen stattgefunden hatten. Häufiger wurden nachrichtenlose Konten auf Sammelkonten übertragen und kleinere Konten ausgebucht. So verschwanden auch die Spuren über die Einzelkonten. Denn die Banken konnten nach zehn Jahren sämtliche Dokumente bezüglich Kunden, die von einer Ausbuchung betroffen waren, vernichten. Dieser Praxis wurde erst im Dezember 1996 mit dem Beschluss der Bundesversammlung zur Einsetzung der UEK, der auch die Pflicht der Aktenaufbewahrung enthielt, ein Ende gesetzt.⁷¹

Vereinzelt kam es vor – letztmals noch in den neunziger Jahren –, dass Bankangestellte nachrichtenlose Vermögen stahlen. Aus Angst, solche Vorfälle könnten für öffentliches Aufsehen sorgen, unterblieb oftmals die strafrechtliche Verfolgung der Täter. Die Eidgenössische Bankenkommission unterstützte 1990 in einem konkreten Fall sogar die Entscheidung des Bankvereins, von einer Strafanzeige abzusehen, da «der Täter den Willen und die Möglichkeit hatte seine Treuepflicht zeitgerecht zu erfüllen».⁷² Der fragliche Vizedirektor hatte eingewilligt, den entwendeten Betrag von 225 000 Franken der Bank zurückzugeben.⁷³ Mit dem Verschwinden von Spuren über Vermögenswerte aus der NS-Zeit entstand sozusagen eine Nachrichtenlosigkeit höherer Ordnung: Das «nachrichtenlose Konto» wurde selber «nachrichtenlos», was heisst, dass nicht nur die Banken keine Informationen über die Kunden hatten, sondern dass auch die historische Forschung keine Dokumente mehr über das damals bei der Bank liegende Konto zu beschaffen vermag. Oft laufen die Nachforschungen deshalb leer, und nur

summarische Quellen oder Fallbeispiele vermögen über die Vorgänge Auskunft zu geben.

Sowenig wie das Verhalten der Banken bezüglich der Freigabe von Vermögenswerten von Verfolgten während der NS-Herrschaft einheitlich war, sowenig lässt sich auch in bezug auf die «nachrichtenlosen Vermögen» verallgemeinern von «den Schweizer Banken» sprechen. Trotz vereinheitlichender Faktoren, zu denen insbesondere die starke privatrechtliche Tradition, die nationale Gesetzgebung (Bankgeheimnis), der international konvertible Schweizer Franken und die gemeinsame Interessenvertretung durch die Bankiervereinigung zu zählen sind, gab es im Umgang der Banken mit den Vermögen von Opfern des NS-Regimes auch Unterschiede.

Grundsätzlich betrachtet lassen sich zwei Charakteristika nachrichtenloser (und auch «aufgebrauchter») Vermögen unterscheiden: Erstens verweist das Attribut «nachrichtenlos» auf einen Zustand, in dem das Vermögen zwar bei der Bank lag, aber der Anleger sich nicht mehr meldete oder sich nicht mehr melden konnte. Damit war die Beziehung zwischen dem Bankinstitut und dem Kunden unterbrochen oder abgebrochen. Der Wille des Kunden war nicht mehr feststellbar.

Um der Ausnahmesituation der nationalsozialistischen Massenvernichtung Rechnung zu tragen, hätten die Banken von den üblichen Erfordernissen, die mit der Auszahlung eines Kontos verbunden sind, abweichen müssen. Nur eine spezifische Reaktion auf den Holocaust, welche die bestehende Rechtslage zugunsten der Opfer hätte auslegen müssen, hätte es erlaubt, die Vermögenswerte an legitime Erben oder legitimierte jüdische Nachfolgeorganisationen herauszugeben. Indes stellten die Banken lediglich fest, dass sich viele Kunden realiter nicht mehr meldeten. Da sie aber gleichzeitig davon ausgingen, diese seien virtuell noch vorhanden, bestand kein Handlungsbedarf. Die Fiktion, dass die Verschollenen vielleicht eines Tages wieder auftauchen und das Zahlungsversprechen der Bank in Anspruch nehmen würden, schuf im historischen Zusammenhang des Holocaust das Problem der Nachrichtenlosigkeit. In dem Masse, in dem es Bankinstitute nach dem Holocaust versäumten, aktiv an der Herausgabe der bei ihnen liegenden Konten, Depots oder Safes mitzuwirken und Verwandte von ermordeten Kunden oder Restitutionsorganisationen zu unterstützen, lässt sich von vorsätzlich «nachrichtenlos gemachten» Vermögenswerten sprechen.

Der Rekurs auf das Privatrecht ermöglichte es den Banken, gegen praktikable Lösungsvorschläge «rechtliche Bedenken» anzumelden. Im Namen eines sturen Legalismus wurden legale Grundlagen für die Zielsetzungen des Unternehmens instrumentalisiert. Das rhetorische Bemühen, die bestehende «Rechtsordnung» aufrechtzuerhalten, die Rechtssicherheit zu gewährleisten

und auf der Grundlage des Bankgeheimnisses «Eigentumsrechte» zu schützen, hatte zur Folge, dass Eigentümer (und auch Erben und Nachfolgeorganisationen) um ihre Rechte gebracht wurden. So kam es zur paradoxen Situation, dass sich Banken und Anspruchsteller mit denselben Argumentationen gegenüberstanden: Jene, die die Opfer des NS-Regimes vertraten oder als Überlebende ihre Forderungen geltend zu machen suchten, basierten auf Eigentumsrechten – die Banken begründeten mit eben diesen, dass sie die Interessen ihrer Kunden konsequent schützen wollten.

Die Banken waren in dieser Auseinandersetzung allerdings im Vorteil, verfügten doch nur sie über alle nötigen Informationen zu den gesuchten Vermögenswerten, die als solche ja überhaupt nicht nachrichtenlos waren, sondern sicher aufbewahrt und verwaltet wurden. Den Anspruchstellern fehlten demgegenüber meist Angaben über den Ort und die Art der Anlagen. Die Banken konnten sich in dieser ungleichen Situation hinter dem Bankgeheimnis verschanzen und jegliche Auskünfte verweigern, wenn sich die Gesuchsteller nicht hinreichend ausweisen konnten und über zu wenig präzise Angaben verfügten. Dies ging so weit, dass sogar Totenscheine gefordert wurden für die in den Lagern Ermordeten; doch in Auschwitz wurden keine solchen Dokumente ausgestellt.

Das zweite Charakteristikum nachrichtenloser Vermögen besteht darin, dass sich die (fiktive) Wahrung von Eigentumsrechten für die Banken immer auszahlte. Ganz anders als dort, wo die Bank Gläubiger war und wo – gerade im Krisenkontext der dreissiger Jahre – intensive Anstrengungen unternommen wurden, um gefährdete Vermögensanlagen im In- und vor allem im Ausland zu retten, lohnte sich Abwarten in den Fällen, in denen die Bank Schuldnerin, Depothalterin oder Safevermieterin war. Bei nachrichtenlosen Konten brauchte die Bank ihr Zahlungsversprechen oftmals nie einzulösen. Nachrichtenlose Safes und Depots erbrachten Einnahmen aus der Gebührenerhebung und – bei interessenwahrender Anlage – Kommissionserträge. Wenn die Nachrichtenlosigkeit andauerte, verlor die Bank nichts; die ihr anvertrauten bilanzrelevanten Gelder trugen vielmehr weiterhin zur Verbesserung ihres Zinssaldos bei – insbesondere, weil die Banken nachrichtenlose Konten in der Regel nicht mehr verzinsten.

Die beiden Charakteristika von nachrichtenlosen Vermögen wurden immer wieder von den Banken selber thematisiert. Ein Jahr nach Kriegsende hielt die Bankgesellschaft dazu folgendes fest:

«Sicher dürfte sein, dass weder die schweizerische Regierung noch die schweizerischen Banken oder Treuhandgesellschaften irgendwie gewillt sind, sich die erblosen oder nicht disponiblen jüdischen Vermögen, die in

der Schweiz verwaltet oder verwahrt werden, anzueignen und sich derart auf Grund von durch den Krieg geschaffener Verhältnisse zu bereichern. An und für sich wäre es zu begrüßen, wenn für erblose und nicht disponiblen Vermögenswerte eine zweckdienliche und humanitäre Verwendung gefunden werden könnte. Voraussetzung wäre aber, dass dies rechtlich bedenkenlos erfolgen kann und insbesondere keine Verletzung von Eigentumsrechten eintritt. Die Eigentumsgarantie ist in unserer Rechtsordnung ausdrücklich verankert und das Problem kann nur eine das Eigentum voll beachtende Lösung finden.»⁷⁴

Kalter Krieg und Abkommen mit Polen und Ungarn

Bei Einsetzen des Kalten Kriegs und der Verhärtung der Blockgrenzen befanden sich viele zuletzt bekannte Wohnsitze vermuteter Opfer des Holocaust hinter dem sogenannten Eisernen Vorhang. Es war eine plausible Annahme, dass die Opfer oder ihre Erben Erkundigungen von seiten schweizerischer Banken nicht unbedingt geschätzt hätten, sofern sie immer noch dort lebten. Hätten die Behörden dieser Länder von den Konten gewusst, so hätten sich ihre Inhaber rasch mit Schwierigkeiten und Beschlagnahmungen konfrontiert gesehen. Bei Banken mit einem grösseren Kundenkreis in osteuropäischen Ländern gerieten nun das Nicht-Wollen und das Nicht-Können in eine perfekte Symbiose. Insbesondere dürfen die antikommunistischen Ressentiments nicht unterschätzt werden, welche die Bankenwelt hegte. Vielen Unternehmen waren nach dem Zweiten Weltkrieg im Zuge der Enteignungspolitik in diesen Staaten beträchtliche Verluste im Aktivgeschäft entstanden. Wenn man schon grosse Abschreibungen vorzunehmen hatte, so wollte man bei Konten, Depots und Safes auch kein Entgegenkommen zeigen. Die Zurückhaltung der Banken wurde massgeblich durch das Bankgeheimnis ermöglicht, welches eine grosszügige Informationspraxis verbot. In Kreisen der Bankjuristen war man eigentlich ganz froh, dass einem die Hände gebunden waren; rechtliche Fragen konnten so umgangen und in Kategorien politischer Sachzwänge und anti-kommunistischer Rhetorik ausgedrückt werden.

In bezug auf Kunden, die in Polen oder Ungarn wohnten, ergab sich allerdings wenige Jahre nach Kriegsende ein Handlungsbedarf. Ein zwischenstaatliches Abkommen verlangte von den Banken eine Enteignung, womit die Voraussetzung geschaffen war, die Vermögenswerte, deren Inhaber keinen Kontakt zur Bank mehr hatten, an die politische Behörde ihres ehemaligen Wohnorts zu überweisen. Plötzlich war es nun offenbar möglich geworden, mittels interner Untersuchung über nachrichtenlose Konten, die diese Länder betrafen, eine Übersicht zu erstellen. In der Folge kam es zu einem politischen Handel, der primär auf eine Begünstigung der schweizerischen Interessen im Zuge der Ver-

staatlichtung von Vermögenswerten in Polen und Ungarn abzielte.⁷⁵ Das Abkommen mit Polen wurde 1949 geschlossen und trat am 17. Mai 1950 in Kraft. Es ging um Vermögenswerte

«von polnischen Staatsangehörigen, die am 1. September 1939 in Polen domiziliert waren, seit dem 9. Mai 1945 kein Lebenszeichen von sich gegeben haben und über welche die Bank keine Anhaltspunkte besitzt, dass sie während des Krieges entweder gar nicht umgekommen sind oder im Falle des Verschwindens Erben hinterlassen haben».⁷⁶

Einige Vertreter jüdischer Organisationen in den USA bezeichneten den Text des Abkommens als unmoralisch; der prominente schweizerische Völkerrechtler und Rechtsanwalt Paul Guggenheim schlug vor, solche Vermögenswerte für einen allgemeinen humanitären Fonds zu verwenden. Die Bankiervereinigung eruierte 1950 nachrichtenlose polnische Konten im Wert von 598 000 Franken in der Schweiz. In den sechziger Jahren überwiesen die Banken und Versicherungsgesellschaften allerdings nur die geringe Summe von 15 498 Franken (davon die Versicherungen nur 849 Franken). 1975 wurde dann, als Folge des Meldebeschlusses, welchen die polnische Regierung zum Anlass für weitergehende Forderungen nahm, die etwas substantiellere Summe von 463 955 Franken bezahlt. Ein analoges Abkommen wurde mit Ungarn 1950 geschlossen. Von dem 1965 geschätzten Gesamtbetrag von 460 500 Franken auf nachrichtenlos gewordenen Konten von in Ungarn wohnhaften Personen wurden dem ungarischen Staat 1976 schliesslich 325 000 Franken überwiesen. Beide Abkommen wurden nicht oder nur ungenügend publiziert. So war es selbst für Erben, die im Ausland wohnten, kaum möglich, ihre Ansprüche geltend zu machen. Weder Privateigentumsrechte noch Bankgeheimnis waren ein Hindernis für die Freigabe dieser Vermögenswerte gewesen.

Der Meldebeschluss von 1962

Der Meldebeschluss, der 1962 unter starkem Druck von aussen zustande kam, hätte das während der ganzen fünfziger Jahre ungelöste Problem umfassend lösen sollen. In seiner Botschaft hielt der Bundesrat fest, dieser Schritt sei unumgänglich geworden, weil die Schweiz «nicht den Verdacht aufkommen lassen (dürfe), sich an den Vermögen der Opfer verabscheuungswürdiger Ereignisse bereichern zu wollen».⁷⁷

Die Vorgeschichte dieser Massnahme vermochte – wie schon dargestellt – nicht sehr hoffnungsvoll zu stimmen. Zwei frühere Anläufe, einer von 1947 und einer von 1956, waren am konzertierten Widerstand der Banken gescheitert, die daraufhin eigene Umfragen mit magerem Ergebnis durchführten: So gab der Bank-

verein 1956 an, er könne nicht «mit Bestimmtheit» aussagen, dass er solche Konten habe, aber es bestehe in 13 Fällen (mit einem Gesamtwert von 82 000 Franken) eine Wahrscheinlichkeit.⁷⁸ Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) schlug in dieser Situation vor, zur Verwaltung der nachrichtenlosen Vermögen eine Treuhandgesellschaft zu gründen, was die Bankiervereinigung mit dem Argument ablehnte, dadurch würde das Bank- und Berufsgeheimnis verletzt.⁷⁹ Wie sehr diese Sorge um Diskretion vorgeschoben war, zeigt sich daran, dass sich der Bankverein 1959 durchaus für ein solches Projekt erwärmen konnte. Dem Vorschlag Paul Guggenheims folgend, schlug diese Bank der Bankiervereinigung die Gründung einer Treuhandgesellschaft vor; auch dieser Initiative war kein Erfolg beschieden.

Der Bundesbeschluss zum Meldepflichtgesetz vom 20. Dezember 1962 folgte einer am 20. März 1957 von SP-Nationalrat Harald Huber eingereichten Motion, die eine umfassende Erhebung und eine Sammlung der gefundenen «erblosen Vermögen» in einem «Fonds zu humanitären Zwecken» forderte.⁸⁰ Der Motionär wiederholte die von Kritikern des Finanzplatzes immer wieder vorgebrachte Vermutung, seit Beginn der dreissiger Jahre seien aufgrund der zunehmend verschärften Devisenbestimmungen «– nicht nur aus Deutschland, sondern auch aus den während des Zweiten Weltkrieges von den Achsenmächten besetzten und bedrohten Staaten – bedeutende Kapitalien geflüchtet und schweizerischen Banken, Versicherungsgesellschaften, Treuhändern, Anwälten und Notaren sowie anderen Personen, z. Bsp. Geschäftsfreunden, anvertraut worden».⁸¹ Dass Huber mit seinem Vorstoss auf Resonanz stiess und Erfolg hatte, verdankte sich auch dem veränderten internationalen Umfeld. 1962 lenkte der Eichmann-Prozess in Jerusalem die internationale Aufmerksamkeit auf die Shoah; Fragen nach den legitimen Ansprüchen von Überlebenden, von Verwandten und Restitutionsorganisationen liessen sich nun nicht mehr leicht mit Schweigen übergehen.

Der Meldebeschluss von 1962

Der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1962 verpflichtete alle natürlichen und juristischen Personen, Handelsgesellschaften und Personengemeinschaften, diejenigen Vermögenswerte zu melden, deren letztbekannte Eigentümer Ausländer oder Staatenlose waren, von denen seit dem 9. Mai 1945 Nachrichten fehlten und von denen man wusste oder vermutete, dass sie Opfer rassistischer, religiöser oder politischer Verfolgung wurden.⁸² Die Definition begnügte sich nicht mit der eindeutig feststellbaren Nachrichtenlosigkeit, sondern stellte in einem zweiten Teil auf die blossе Vermutung ab und liess den Vermögensverwaltern damit grossen Interpretationsspielraum. Zweifelsfälle sollten der als Meldestelle eingesetzten Justizabteilung des Eid-

genössischen Justiz- und Polizeidepartements zur Überprüfung unterbreitet werden.

Falls kein Berechtigter ermittelt werden konnte, war durch die Vormundschaftsbehörde am Ort, wo sich das Hauptvermögen befand, ein Vermögensbeistand gemäss Artikel 393 ZGB zu bestellen. Ein Jahr nach Bestellung des Beistands konnte ein Verschollenheitsverfahren durchgeführt werden (Art. 7). Ergab das Verfahren, dass der Berechtigte verstorben war, musste in der Schweiz der Erbgang eröffnet werden. Dabei hatte sich der Erbgang auf das in der Schweiz befindliche Vermögen zu beschränken (Art. 8). Die Vermögenswerte, deren Anspruchsberechtigte nicht ausfindig gemacht werden konnten, wurden in den «Fonds für erblose Vermögen» aufgenommen. Der Bundesbeschluss vom 3. März 1975 bestimmte, dass das Geld dieses Fonds zu zwei Dritteln dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund und zu einem Drittel der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zu überweisen sei.

Der Meldebeschluss von 1962 schloss neben den Banken auch Versicherungen, Treuhänder, staatliche Stellen und Privatpersonen ein. Doch enthielt er wiederum eine entscheidende Umsetzungsschwäche, da der zentrale Vorgang für eine wirksame Durchführung – nämlich die Meldung von nachrichtenlosen Werten – an die Banken delegiert wurde. Das Prinzip korporativer Selbstorganisation wurde auch diesmal nicht aufgegeben; Selbständigkeit, Eigenverantwortung und Vollzugsautonomie des Bankensystems blieben gewahrt.

So entstanden grosse Handlungsspielräume bei der Umsetzung. Die Banken konnten verschiedenste Strategien zur Bewältigung des Problems wählen. Mit Strafsanktionen brauchten sie nicht ernstlich zu rechnen. Das Justiz- und Polizeidepartement hatte der Bankiervereinigung schon im Januar 1950 zugesichert, dass bei einer bundesgesetzlichen Regelung der Frage «von Strafsanktionen Umgang genommen» werde. Vielmehr sei es

«die Absicht der Behörden, zwar eine Pflicht zur Anmeldung und schliesslich nach Ablauf einer längeren Frist auch zum Übertrag an eine staatliche Stelle zu begründen, ohne aber Strafsanktionen beizufügen».⁸³

Obwohl der Meldebeschluss von 1962 dann doch solche «Strafsanktionen» enthielt, konnten diese durch die Selbstorganisation und die Definitionsautonomie der Banken unterlaufen werden. Die Frage, ab welcher Minimalsumme ein Konto meldepflichtig werden sollte, war umstritten: Kreditanstalt, Volksbank und Bank Leu waren der Meinung, Konten mit Beträgen von unter 100 Franken sollten nicht meldepflichtig sein, der Bankverein wollte 200 Franken und die Bankgesellschaft 500 Franken als Untergrenze. Am Ende traf die Melde-

stelle den Entscheid, Konten mit über 100 Franken seien zu melden. Mit der Festsetzung eines niedrigen Betrags wurden allerdings nicht nur neu auch kleine Vermögen meldepflichtig; vielmehr konnte das Verschwinden von Konten forciert werden. So wurden im Verfahren zur Registrierung der unter den Meldebeschluss fallenden Konten nochmals Gebühren belastet, die in einigen Fällen sehr hoch lagen (mehr als 500 Franken). Kleine Guthaben konnten zudem auch noch in dieser Phase auf Sammelkonten ausgebucht werden.

Selbstorganisation und Widerstände der Banken

Wie restriktiv der Meldebeschluss von den Banken gehandhabt wurde, zeigt sich darin, dass sie insgesamt 14186 leere Formulare anforderten, den eidgenössischen Behörden allerdings nur 1184 ausgefüllte einreichten. Die Kreditanstalt gab nur einen Fünftel der ursprünglich als problematisch erkannten Vermögenswerte an. Insgesamt meldeten 46 Banken 739 Konten mit einer Summe von 6194 000 Franken; davon stammten 1,7 Mio. Franken von Privatbanken. 50 Konten waren zum Zeitpunkt der Meldung wertlos geworden. In 200 Fällen konnten die Banken Erben ausfindig machen. Insgesamt lässt sich eine ganze Kaskade von Massnahmen feststellen, die darauf abzielten, die Untersuchungsergebnisse vorsätzlich zu minimieren. Einige Konten wurden von den Banken von der Meldung ausgenommen, weil keine Sicherheit über den Wohnort des Inhabers bestand oder weil die Bank nicht wissen konnte, ob der Kunde jüdisch war oder nicht. In einem Fall passte ein jüdischer Kunde, von dem man wusste, dass er ein Opfer der NS-Verfolgung geworden war, nicht in die gesetzlichen Kategorien, weil er Schweizer Bürger war. Kunden, die im Krankenhaus gestorben waren, wurden ausgeschlossen, weil ein natürlicher und nicht ein gewaltsamer Tod vorlag. Jene, die nach dem 9. Mai 1945 starben, wurden nicht berücksichtigt, auch wenn sie Gewaltopfer gewesen waren und an den Folgen nationalsozialistischer Misshandlungen starben. Ein Kunde, der am 13. Mai 1945 – also nur vier Tage nach dem Stichtag – im Konzentrationslager Dachau gestorben war, wurde ebenfalls ausgenommen.⁸⁴ Andere Vermögenswerte blieben unberücksichtigt, weil sie im Namen von Treuhändern gehalten wurden. Es war für die Banken in der Regel nicht erkennbar, wer als wirtschaftlich berechnete Person hinter den im Namen des Treuhänders gehaltenen Vermögenswerten stand.⁸⁵ Falls die Treuhänder Vermögenswerte, die ihnen von späteren Opfern des Nationalsozialismus anvertraut worden waren, nicht selbständig meldeten, wurden sie aller Wahrscheinlichkeit nach weiterhin bei den Banken auf den Namen und die Anweisung des Treuhänders verwaltet. Einige Banken beschäftigten Experten, um herauszufinden, ob Namen jüdisch waren oder nicht. Allerdings war der Name der Kunden nur ein ungenügender Hinweis auf eine mögliche Verfolgung durch den Nationalsozialismus.

Eine Methode, die Zahl der nachrichtenlosen Vermögen zu reduzieren, bestand theoretisch im Transfer von Vermögen an Institutionen im Ausland, die somit nicht unter die Bestimmungen des Meldebeschlusses fielen. Für solche Operationen fanden sich keine stichhaltigen Hinweise; die Quellen zeigen aber, dass Vorkehrungen für eine Abdisponierung von Werten ins Ausland durchaus erwogen wurden. Der SBG-Generaldirektor Adolf Jann regte 1950 die Übertragung von nachrichtenlosen Vermögen auf eine Institution an, die keine Bank war, da eine Meldepflicht ursprünglich nur für Banken erwartet wurde. Die Grossbank verfügte mit der in Panama domizilierten Ronac Inc. über eine geeignete Firma. Die Ronac war 1939 von der Eidgenössischen Bank mit dem Ziel gegründet worden, im Falle einer Besetzung der Schweiz über eine transatlantische Auffangstruktur für die Weiterführung der Bankgeschäfte zu verfügen; ihr Geschäftszweck war «so weit gefasst [...], dass sie praktisch jedes Geschäft tätigen» konnte. Nach dem Krieg hatte sie ihre Funktion eingebüsst und konnte neuen Zwecken zugeführt werden. Ab 1952 übertrug die Bankgesellschaft nachrichtlose Depots als herrenloses Gut auf Ronac. Die Depotnummern der Kunden blieben dabei erhalten, so dass die Werte jederzeit nach Einlegern unterschieden werden konnten.⁸⁶ Nachrichtenlose Konten hatte die Bankgesellschaft schon seit 1949 in einem Sammelkonto unter dem Namen «Crédit industriel» zusammengefasst. Zwischen 1952 und 1968 führte die SBG für 144 Depots von Kunden, zu denen seit mehr als zehn Jahren kein Kontakt bestand, die Bezeichnung «Ronac». Anlässlich des Bundesbeschlusses von 1962 bezog sie die Ronac-Depots jedoch in ihre Meldungen ein. 1969 erschien dennoch ein Betrag in der Höhe von 2 815 912 Franken als auf Ronac übertragenes «nachrichtsloses Vermögen».⁸⁷ Den heute noch verfügbaren Dokumenten ist nicht einwandfrei zu entnehmen, ob die Übertragung auf Ronac erfolgte, um einen Meldebeschluss zu umgehen. Aus historischer Sicht handelt es sich aber um ein Dispositiv, das der Bank diese Möglichkeiten durchaus offenliess. Kunden, die in Mittel- und Osteuropa gelebt hatten, waren bei der Umsetzung des Meldebeschlusses insofern benachteiligt, als die Bankiervereinigung aus den bereits genannten Gründen empfahl, keine Suchaktionen vorzunehmen. Was die Werterhaltung der Einlagen betrifft, so interpretierten die Banken in einigen Fällen, in denen es um vermögende Kunden mit hohen Einlagen ging, ihre treuhänderische Pflicht dahingehend, dass sie Bankkonten in Wertschriftendepots umwandelten. 1957 bemerkte der Bankverein Zürich, diese neugeschaffenen Depots würden «interessenwährend verwaltet». Man ging davon aus, die Vermögenswerte im wohlverstandenen Interesse der Kunden, über die keine Nachrichten mehr verfügbar waren, zu bewirtschaften. Durch eine renditeorientierte Bewirtschaftung nahmen diese Werte zu. Auch hier zeigte sich, dass Wertpapierdepots tendenziell eine Wertsteigerung erfuhren, während

Konten und Safes durch Nichtzahlung von Zinsen und laufende Gebühren-erhebung dahinschwanden. Die Bankgesellschaft hatte 1949 beschlossen, auf Konten, mit deren Inhabern sie seit mehr als zehn Jahren keinen Kontakt mehr hatte, keine weiteren Zinsen zu bezahlen (damals erhielten allerdings auch andere ausländische Kunden keine Zinsen mehr). 1957 entschloss sich die Basler Kantonbank zu demselben Vorgehen bei Konten, von denen keine Adresse des Inhabers bekannt war. Auf ausländischen Konten wurde allerdings nach wie vor ein gegenüber den anderen Konten dieser Kategorie tiefer Zinssatz von 1% verrechnet. Beim Bankverein wurden zwischen 1945 und 1999 insgesamt 735 nachrichtenlose Konten aufgehoben, weil sie wegen der Gebührenbelastung erodiert waren. Wenn die Gebühren für die Safemiete bei der Bank nicht mehr von einem anderen Konto bezahlt werden konnten, wurden die Safes unter Überwachung geöffnet und Vermögenswerte verkauft und über Jahrzehnte hinweg ganz aufgebraucht. Zehn Jahre nach Aufhebung der wertlos gewordenen Safes konnten auch die Dokumente vernichtet werden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass unter der Flagge des Bankgeheimnisses und der privatrechtlichen Kontinuität die Ansprüche von überlebenden Opfern des Holocaust zumeist abgelehnt wurden. Während der langjährigen Abwehr war eine grosse Zahl von Konten auf null oder beinahe null reduziert worden.

Lernprozesse in den 1990er Jahren

In den neunziger Jahren wurde die Behandlung von jüdischen (und anderen) Opfern des Holocaust durch die Banken erneut zur umstrittenen Frage. Das 1996 gegründete Volcker-Komitee (ICEP) hielt als Resultat seiner ausgedehnten Untersuchungen 1999 fest, dass von den insgesamt 6 858 100 Konten, von deren Existenz zwischen 1933 und 1945 die Banken ausgingen, noch bei 4 100 000 Konten Angaben vorlagen. Davon waren 53 886, nach neuesten Berechnungen noch 36 132 möglicherweise Konten von Opfern der NS-Verfolgung; davon waren damals 417 an die NS-Behörden ausbezahlt worden. Der Hauptteil dieser Konten lag bei den grossen Geschäftsbanken (89,8%); Kantonalkassen hielten 8,9% und Privatbanken nur einen geringen Teil von 1,3%. 2726 dieser Konten waren «offen und schlafend», 983 waren «für Erträge geschlossen» und 1322 «für Gebühren geschlossen». 30 692 Konten liessen sich nur aufgrund von Indizien eruieren; die Gründe, die zu ihrer Aufhebung geführt hatten, blieben «unbekannt».⁸⁸

Insgesamt machten die Untersuchungen der UEK, die darin von den Ergebnissen des Volcker-Komitees unterstützt wird, zweierlei klar: Erstens waren die Dimensionen bei den Vermögen von Holocaust-Opfern weit grösser, als dies die Banken unmittelbar nach dem Krieg und nach dem Meldebeschluss von 1962

behaupteten oder glaubten. Der ICEP-Prozess führte auch auf schweizerischer Seite zu einer veränderten Sicht der Dinge. Die Banken begannen nun ihr eigenes Handeln in den fünfzig Jahren seit Kriegsende kritisch zu hinterfragen. So stellte eine Grossbank im Jahre 1997 fest:

«Das Verhalten unseres Institutes Ihrer Mutter gegenüber muss aus heutiger Sicht klar als unhaltbar bezeichnet werden. Die Verweigerung jeglicher Auskunft über die Kontobeziehung zu Herrn Felix L. sel. mag zwar der damaligen Rechtsauffassung und Praxis in der Schweiz entsprochen haben, das nachgewiesenermassen berechnigte Anliegen Ihrer Familie wurde dabei jedoch völlig ignoriert. Dafür möchten wir uns in aller Form bei Ihnen und Ihrer Familie entschuldigen und versichern Ihnen, dass die dadurch zum Ausdruck gekommene Haltung in keiner Weise unserer heutigen Auffassung entspricht.»⁸⁹

Die höheren Zahlen, die bei den Nachforschungen in den neunziger Jahren zutage kamen, verdeutlichen nochmals, dass die Schweizer Banken nach 1945 nur ungenügende Anstrengungen zur Kontaktaufnahme mit ihren Kunden unternommen hatten. Dies gilt auch dann, wenn in Rechnung gestellt wird, dass es in der Zeit vor 1989 beziehungsweise 1991 sehr schwierig war, die Interessen von Kunden zu wahren, deren letztgenannter Wohnort im «Ostblock» lag. Die Banken versuchten auch konsequent, das Ausmass des Problems in der Öffentlichkeit herunterzuspielen.

Zweitens muss aber auch festgehalten werden, dass die Wachstumsdynamik des schweizerischen Finanzsektors in keiner Weise von den zurückbehaltenen nachrichtenlosen Vermögen abhängig war. Dafür wiederum waren die Beträge, um die es ging, zu gering. Das Bild eines Bankensystems, das seinen Reichtum auf der Enteignung von Opfern des NS-Regimes aufbaute, entbehrt der Grundlage. Wenn die Banken korrekt vorgegangen wären und in grosszügiger Weise alle Ansprüche von Überlebenden und von Erben mit Restitutionsmassnahmen abgegolten hätten, wären weder die Kapitalsubstanz noch die betriebsorganisatorischen Voraussetzungen für eine rasche Expansion beeinträchtigt worden. Der denkbare Imagegewinn, der mit einer den gravierenden Zeitumständen angemessenen Sondergesetzgebung erzielbar gewesen wäre, hätte vermutlich das Vertrauen in das schweizerische Zentrum der Vermögensverwaltung nach 1945 noch erhöht. Doch die Führungsspitzen in den Bankunternehmen gingen davon aus, dass sie eher durch die Stärke, die sie mit der Verteidigung des Bankgeheimnisses demonstrierten, neue Kundensegmente ansprechen würden. So erwiesen sich Bankensystem und Behörden während fünf Nachkriegsjahrzehnten unfähig, das Problem der nachrichtenlosen Guthaben zu lösen. Dieses

Versagen erwies sich nun für eine neue Generation von Bankverantwortlichen als Herausforderung, die sie mit Aussicht auf eine definitive, für alle Beteiligten tragfähige Lösung angingen. Dies drängte sich auch deshalb auf, weil die Wiederherstellung des Privateigentums in den osteuropäischen Ländern und in der ehemaligen Sowjetunion im Verlauf der neunziger Jahre das Sensorium für *property rights* ganz allgemein vergrösserte und weil die wachsende Globalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte die schweizerischen Finanzinstitute mit einschloss. Die intensive Diskussion um die Problematik führte im Verlaufe der vergangenen fünf Jahre im Rahmen eines Schiedsgerichtsverfahrens zur Herausgabe von Vermögenswerten an Erben, die vorher übergegangen worden waren. Die Restitution von Konten, die in der Zeit des Nationalsozialismus oder in den Jahren danach geschlossen worden waren, oder die Auszahlung einer angemessenen Entschädigung sind noch im Gang.

6.4 Restitutionsfragen bei den Versicherungen

Die Restitutionsproblematik in der Versicherungsbranche ist weitaus schlechter erforscht als die der liegengebliebenen Bankkonten. 1998 entstand die von der US-amerikanischen Versicherungsaufsicht, von europäischen Versicherungsgesellschaften, jüdischen Organisationen und dem Staat Israel getragene Internationale Kommission über Versicherungsansprüche aus der Holocaust-Ära (ICHEIC beziehungsweise «Eagleburger-Kommission»), die eine substantielle Anzahl von Versicherungspolicen identifizierte, welche schweizerische Gesellschaften an deutsche Behörden ausgezahlt hatten. Die Untersuchungen der UEK vollzogen sich jedoch unabhängig von ICHEIC, dessen Auftrag zur Aufspürung und Einschätzung der Zahl potentieller individueller Ansprüche sich nicht mit dem der UEK deckte.

Weitere aus den Aktivitäten von Versicherungsgesellschaften resultierende Ansprüche waren bereits unmittelbar nach dem Krieg zum Gegenstand von Restitutionsverfahren geworden. Am raschesten wurde damals die Rückgabe «arisierten» Grundstücke und Immobilien behandelt, die von schweizerischen Versicherungen als Teil ihrer Investitionsstrategie erworben worden waren. Dabei ging es ausnahmslos um Eigentum, das auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland beziehungsweise West-Berlins gelegen war; die Fälle unterstanden somit der entsprechenden Gesetzgebung der westlichen Alliierten, insbesondere dem US-Militärgesetz Nr. 59. Die unter diesem Vorzeichen in den frühen fünfziger Jahren behandelten Vermögenswerte betrafen samt und sonders Fälle, in welchen die schweizerische Gesellschaft eine Hypothek auf dem «arisierten» Vermögenswert hielt.

Tabelle 8: Restitutionsverfahren gegen schweizerische Versicherungen

Gesellschaft	Grundstück / Sachverhalt	Kläger	Wiedergutmachungs-kammer / Urteil	Datum
Basler Leben	Mannheim, P 1 3a Erwerb durch Zwangsversteigerung	JRSO	Landgericht Mannheim Vergleichszahlung	23.4.1952
Basler Leben	Frankfurt/M., Mainzer Landstrasse 59/63 Erwerb durch Zwangsversteigerung	früherer Eigentümer	Landgericht Frankfurt/M. Vergleichszahlung	22.12.1952
Rentenanstalt	Köln, Lindenstrasse 52 Erwerb durch Zwangsversteigerung	URO	Landgericht Köln Antrag abgewiesen	16.12.1953
Rentenanstalt	Düsseldorf, Kölnerstrasse 44 Erwerb durch Zwangsversteigerung	früherer Eigentümer	Landgericht Düsseldorf Antrag abgewiesen	10.4.1951
Rentenanstalt	Hannover, Engelbostelerdamm 47 Erwerb anlässlich Liquidation	früherer Eigentümer	Landgericht Hannover Antrag zurückgezogen	19.5.1953
Vita	Berlin, Innsbruckerstrasse 22 Erwerb durch Zwangsversteigerung	JRSO	Wiedergutmachungsamt Berlin-Schöneberg Antrag zurückgezogen	7.8.1952
Vita	Frankfurt/M., Haus zum Braunfels Erwerb durch Zwangsversteigerung	früherer Eigentümer	Bundesgerichtshof Antrag abgewiesen (Regressfall)	28.10.1953

Quelle: Archiv Basler (Leben) 01 000 667, Dossier 32; Archiv Rentenanstalt, 2 Dossiers «Rückerstattungsverfahren»; Archiv Zürich (Unfall) E 104 208: 25952; Archiv Zürich (Leben) Q 105 207: 29198:2.

Die UEK unternahm keine systematische Anstrengung, analoge Fälle in Ost-Berlin (wo die Jewish Restitution Successor Organization drei Immobilien der Rentenanstalt beanspruchte),⁹⁰ auf dem Territorium der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, in den deutschen Ostgebieten innerhalb der Grenzen von 1937 oder in den besetzten Ländern zu identifizieren.

Es fanden sich Belege, dass zumindest eine schweizerische Versicherungsgesellschaft sich bereits während des Kriegs Gedanken machte um mögliche zukünftige Ansprüche ehemaliger Angestellter, die ihre Stellen verloren hatten und oftmals um ihre Pensionsansprüche gebracht worden waren. Bezüglich vorenthaltener Abfindungs- und Pensionsleistungen bemerkte die Schweizer Rück 1943, wie bereits in Kapitel 4.10 zitiert: «Aus diesen Fragen können in Zukunft unendliche Schwierigkeiten entstehen.»⁹¹ Derartige Verluste legitimer Ansprüche müssen häufig vorgekommen sein; es fanden sich jedoch keine Hinweise auf Gerichtsverfahren oder nachträgliche Zahlungen in der Nachkriegszeit. Zukünftige Forschungen könnten in dieser Hinsicht weiterführen. Ferner stellt sich die Frage, ob offene Ansprüche gegen schweizerische Gesellschaften existieren, die jüdisches Eigentum versichert hatten, das beim Pogrom vom 9. November 1938 oder bei anderen Anlässen des verfolgungsbedingten Vandalismus zerstört wurde. Derartige Ansprüche werfen eine Reihe komplexer juristischer Fragen auf. Die grosse Mehrheit der betreffenden Verträge enthielten eine Klausel des Inhalts, dass Schäden durch «innere Unruhen» nicht von

der Versicherung gedeckt waren. Allerdings waren die Versicherungsgesellschaften – darunter auch die schweizerischen – für die Schäden «arischer» und ausländischer Kunden aufgekommen, während sie die Schäden jüdischer Kunden nicht diesen selbst, sondern in Form einer Pauschalzahlung den NS-Finanzbehörden ausbezahlt hatten. Am 23. April 1952 kam es zu einem Entscheid des (westdeutschen) Bundesgerichtshofs bezüglich eines Pogromschadens. Für den Ausgang des Verfahrens war entscheidend, ob die Auszahlung an die NS-Behörden als Verzicht auf die Anwendung der Ausschlussklausel für innere Unruhen gewertet wurde. Der Bundesgerichtshof verneinte dies. Er befand, dass diese Zahlung nur «unter dem Druck der Machtmittel»⁹² erfolgt sei, die Opfer der Pogrome daher ihre Ansprüche nicht an die Versicherungsgesellschaften, sondern über die Wiedergutmachungsgesetze an den westdeutschen Staat richten müssten.

Die problematischsten Fälle von Restitutionsverpflichtungen hängen mit der vollzogenen Auszahlung von Versicherungsleistungen an NS-Behörden sowie mit den sogenannt erbenlosen oder nicht beanspruchten Policen zusammen.

An NS-Behörden ausgezahlte Policen

Wie bereits diskutiert (siehe Kapitel 4.7), war eine beträchtliche Zahl von Versicherungspolicen in der zweiten Hälfte der dreissiger Jahre vorzeitig ausgezahlt worden (Rückkauf), zumeist auf Anforderung des Besitzers, um steuerlichen oder gesetzlichen Auflagen zu genügen. Wo diese ein konfiskatorisches Ausmass erreichten, stellten sie eine Form der «legalisierten Enteignung» dar. In der Mehrzahl der Fälle erfolgte die Anforderung der Besitzer in der Tat unter Druck, der entweder sehr direkter Natur war oder in einem allgemeineren Sinn aus der wirtschaftlichen Notlage resultierte, welche die Ausschlusspolitik der Nationalsozialisten über die Betroffenen gebracht hatte. Das Verhalten der Versicherungsgesellschaften wies angesichts dieser Lage erhebliche Unterschiede auf, indem manche offensichtlich ohne Bedenken einen grossen Teil der betreffenden Policen auszahlten, während andere in einem höheren Mass die Interessen ihrer Kunden wahrten. Ab November 1941 verfielen alle Vermögenswerte, auch die Versicherungspolicen, der Verfolgten deutscher Staatsangehörigkeit, die zu diesem Zeitpunkt ausserhalb Deutschlands lebten oder zum Zweck ihrer Ermordung aus Deutschland deportiert wurden, der Konfiskation. Den Gesellschaften fiel es schwer, zu beurteilen, welche ihrer Policen diesen Bestimmungen unterlagen. Auch in dieser Frage entwickelten sie ein unterschiedliches Mass an Aktivität, wobei ihr Verhalten stark variierte.

Unmittelbar nach dem Krieg, am 27. Juni 1945, diskutierten in Zürich die Vertreter der vier schweizerischen Gesellschaften, die im «Reich» Lebensversicherungen abgeschlossen hatten, wie sie die Ansprüche «jüdischer Emigran-

ten» auf die Restitution derartiger beschlagnahmter Policen abwehren könnten. Ein grosser Teil der Diskussion war von einem ausgesprochen aggressiven Ton bestimmt. In einem nachträglichen Memorandum hielt eine betroffene Gesellschaft, die Basler Leben, fest: «Die jüdischen Versicherten zielten darauf ab, den an ihnen vom Dritten Reich verübten Raub praktisch in einen Raub schweizerischen Volksvermögens zu transferieren.»⁹³

Die Höhe der Versicherungswerte, die von den NS-Behörden konfisziert und von den schweizerischen Versicherungsgesellschaften direkt an diese ausbezahlt worden waren, bildete den theoretischen Plafond der Wiedergutmachungsforderungen in diesem Bereich. Zum Umfang dieser Werte liegt eine interne Erhebung der Gesellschaften vom November 1944 vor: Sie ergab eine Zahl von 846 Policen im Wert von 4 Mio. Reichsmark (6,8 Mio. Franken). Allein die Basler Leben hielt davon 744 Policen im Wert von 3,7 Mio. Reichsmark.⁹⁴

Als physisch nicht feststellbare Werte wurden Versicherungsforderungen vom Schweizer Raubgutbeschluss nicht erfasst. Die Versicherungsgesellschaften ihrerseits wiesen die Ansprüche der vorwiegend jüdischen Kunden, die eine Auszahlung der vertraglich vereinbarten Leistungen forderten, mit der Begründung zurück, sie hätten diese bereits den deutschen Behörden überweisen müssen. Es kam zu mehreren Gerichtsfällen, wobei sich am Fall Elkan gegen Schweizerische Rentenanstalt – der bis vor das Bundesgericht kam – die Frage exemplarisch darstellen lässt.

Der Fall Elkan als *leading case*

Im Jahr 1933 hatte Julius Elkan, praktizierender Arzt in München, mit der Schweizerischen Lebensversicherungs- und Rentenanstalt eine Lebensversicherung über 75 000 Franken abgeschlossen. Im Juni 1942 wurde Elkan in das Konzentrationslager Theresienstadt verbracht, seine Police anschliessend vom Oberfinanzpräsidenten in München konfisziert. Gegen Aushändigung einer Freistellungserklärung führte die Rentenanstalt im Juni 1943 den Rückkaufswert von 21 747 Reichsmark an die deutschen Behörden ab. Elkan überlebte die Verfolgung und erhob in der Schweiz Klage auf Feststellung, dass die Schweizerische Lebensversicherungs- und Rentenanstalt ihre Verpflichtungen aus dem Versicherungsvertrag nicht erfüllt habe und daher der Versicherungsvertrag noch zu Recht bestehe.

Im Urteil vom 27. Mai 1952 hiess das Obergericht des Kantons Zürich die Klage gut. Eine andere Auffassung vertrat hingegen das Bundesgericht, das im Berufungsverfahren gegen Elkan und für die Schweizerische Rentenanstalt entschied. In beiden Urteilen standen insbesondere zwei Aspekte zur Diskussion. Einerseits stellte sich die Frage der Belegenheit der Versicherungsforderung: Welcher Rechtsordnung – der schweizerischen oder der

deutschen – war die Forderung Elkans zuzuordnen? Andererseits galt es zu entscheiden, wie das nach NS-Recht erfolgte Erlöschen des Anspruchs aus der Sicht des schweizerischen *ordre public* zu beurteilen sei. In beiden Punkten gelangten die Gerichte zu gegensätzlichen Ergebnissen.

In seinem die Klage gutheissenden Urteil⁹⁵ vertrat das Zürcher Obergericht den Standpunkt, die Forderung Elkans an die Rentenanstalt sei nicht in Deutschland, sondern in der Schweiz gelegen, weil die Zweigniederlassung der Rentenanstalt in München keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweise. Nach den «Grundsätzen des internationalen Privatrechts» sei der deutsche Staat deshalb nicht dazu befugt gewesen, Elkans Police zu konfiszieren. Ausserdem verstosse die der Konfiskation zugrunde liegende 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz eindeutig gegen den schweizerischen *ordre public*, weshalb ihr jede Anerkennung in der Schweiz zu versagen sei: «Dass eine derartige Entrechtung mit der schweizerischen Rechtsauffassung völlig unvereinbar ist, bedarf keiner weiteren Begründung. Die gesetzliche Grundlage, auf der die Enteignung des Klägers beruht, darf deshalb vom schweizerischen Richter seinem Entscheid nicht zugrunde gelegt werden.» Daraus folgte das Gericht, dass in casu eine Doppelzahlungspflicht der – allzu willfährig handelnden – Versicherungsgesellschaft gerechtfertigt sei.

Mit Urteil vom 26. März 1953⁹⁶ hiess das Schweizerische Bundesgericht die Berufung der Rentenanstalt gut. Das Gericht befand, dass die Unterstellung des betreffenden Versicherungsanspruchs unter die deutsche Gebietshoheit dem schweizerischen Recht nicht widerspreche; vielmehr sei zu berücksichtigen, dass die deutschen Behörden Elkans Forderungsrecht tatsächlich ihrer Gewalt unterworfen und somit einen für die Beschlagnahmung ausreichenden räumlichen Zusammenhang geschaffen hätten. Auch in der Frage, ob der Versicherungsvertrag aufgrund des schweizerischen *ordre public* als nicht erloschen gelten müsse, widersprach das Bundesgericht dem Zürcher Obergericht. Das Bundesgericht betonte zwar, dass die NS-Rassengesetzgebung mit dem schweizerischen *ordre public* nicht zu vereinbaren sei. Nachdem sich der NS-Staat die Ansprüche des Klägers angeeignet habe, sei es aber nicht angebracht, «über den erfolgten Eingriff hinwegzusehen und der [Rentenanstalt] eine Leistungspflicht aufzuerlegen, die ihr nicht obliegt, wenn sie nach der vom deutschen Recht beherrschten materiellen Rechtslage den Vertrag dem an die Stelle des Klägers getretenen Deutschen Reiche gegenüber ordnungsgemäss erfüllt hat». Eine andere Lösung liefe auf eine «Entrechtung» hinaus, die sich «nicht dadurch rechtfertigen lässt, dass die Entrechtung, die dem Kläger seitens des nationalsozialistischen Staates widerfuhr, nach schweizerischer wie auch nach heutiger deutscher Auffassung eines Rechtsstaates unwürdig ist».

Mühe bereitete damals den Richtern auch der nur schwer einzuordnende Charakter von Versicherungsforderungen. Umstritten war bereits die Frage, wo eine solche Forderung überhaupt situiert war – in Deutschland oder in der Schweiz (die «Frage der Belegenheit»). Die Antwort konnte für den Verlauf der Verfahren entscheidend sein, denn hätte sich der NS-Staat Werte angeeignet, die nicht in seinem Machtbereich lagen, so hätten die Schweizer Versicherer Zahlungen an einen unberechtigten Dritten geleistet, und sie hätten die klagenden Versicherungsnehmer nun auszahlen müssen. Das Zürcher Obergericht ging davon aus, die Forderung sei am Sitz der Hauptniederlassung «belegen», da die Filiale die Verträge «im Namen und auf Rechnung der Hauptniederlassung» abgeschlossen habe. Das Bundesgericht hingegen hielt für massgebend, welcher Aufsicht die Zweigniederlassung unterstand, und befand, es sei «füglich zu dulden, dass der nämliche Staat die betreffenden Forderungen, wo auch immer deren Gläubiger wohne, als seinem räumlichen Machtbereich unterstellt betrachtet».⁹⁷ Diese Position, die davon ausgeht, das «Dritte Reich» hätte nur Vermögenswerte in seinem eigenen Machtbereich konfisziert, wird heute von Juristen kritisiert. Frank Vischer hält sie beispielsweise für eine «Kapitulation gegenüber dem effektiv durchgesetzten ausländischen Machtanspruch».⁹⁸ Ebenso kritisierten Juristen (damals wie heute) die vom Bundesgericht vertretene Ansicht, dass die deutschen Konfiskationen zwar dem schweizerischen *ordre public* widersprachen, dass es aber nicht geboten sei, «über den erfolgten Eingriff [das heisst die Konfiskation] hinwegzusehen», weil sonst der Versicherungsgesellschaft mit der Verpflichtung zur erneuten Auszahlung ihrerseits ein Unrecht zugefügt würde.⁹⁹ In diesem Sinn urteilten indessen auch der deutsche Bundesgerichtshof und der Supreme Court of New York, während die Gerichte in Belgien (und Luxemburg) und das Justizministerium in den Niederlanden die schweizerischen Versicherungsgesellschaften zur (erneuten) Auszahlung verpflichteten.

Angesichts der für sie meist negativen Urteile mussten sich die entrechteten Versicherten an die für die «Wiedergutmachung» zuständigen Behörden in Deutschland wenden. Die auf dem US-Militärgesetz Nr. 59 beruhende westdeutsche Gesetzgebung sah die Rückerstattung «feststellbarer» Werte vor, definierte aber nicht genau, was darunter zu verstehen sei. Die Gerichte stuften daher Versicherungsforderungen unterschiedlich ein. Erst das Bundesrückerstattungsgesetz von 1957 definierte Versicherungswerte klar als rückerstattbare Vermögen. Neben der Forderung nach Rückerstattung konnte vom Staat auch eine Entschädigung verlangt werden. Solange Versicherungsforderungen des öfteren als nicht «rückerstattungsfähig» eingestuft wurden, gewährte man den Geschädigten zumeist doch bescheidene persönliche Leistungen unter dem Entschädigungsverfahren. Die Wiedergutmachungspraxis wurde in den ehe-

mals deutschbeherrschten Staaten unterschiedlich gehandhabt. Während sie zum Beispiel in Österreich restriktiver war als in Deutschland (unter anderem weil hier die Verantwortung auf die zumeist deutschen Muttergesellschaften/Hauptsitze geschoben wurde), wurden in den Niederlanden die Versicherungsgesellschaften zur Zahlung an die Versicherten verpflichtet, wobei sie dann ihrerseits beim Staat Regress nehmen konnten.

Nichtausbezahlte Lebensversicherungen («nachrichtenlose» Policen)

Können Versicherungsgesellschaften «nachrichtenlose» Policen unterhalten? Im Gegensatz zu den Banken, wo Nachrichtenlosigkeit zum zentralen Problem wurde, gab es bei Versicherungen keine anonymen und höchstwahrscheinlich kaum treuhänderisch verwahrte Policen. Die Suche nach Versicherungspolicen gestaltete sich deshalb viel einfacher, und dies hatte für die Opfer der Verfolgung nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile. Es war für die NS-Behörden leichter, die Versicherungsforderungen in Deutschland zu beschlagnahmen, als Bankkonten im Ausland zu identifizieren. Auf diese Weise konnte die Anzahl der Policen verringert werden, wobei schon damals umstritten war, ob sie damit als «erloschen» gelten konnten. Neueste Untersuchungen zeigen ausserdem, dass eine deutliche Mehrheit der Policen, die von potentiellen Opfern des Holocaust gehalten wurden, noch vor Kriegsbeginn zurückgekauft oder belehnt wurden.¹⁰⁰ Allerdings standen viele solcher Rückkäufe in direktem Zusammenhang mit der Verfolgung der Policeninhaber: Wie bereits dargelegt, zwangen diskriminierende wirtschaftliche und steuerliche Massnahmen viele Policeninhaber, auf diese Werte zurückzugreifen; zudem gelangte der Geldwert der ausgezahlten Policen auf später beschlagnahmte Sperrkonten. Ferner ist festzuhalten, dass in den letzten Jahren des Kriegs zahlreiche Policen bei Fälligkeit nicht ausgezahlt wurden.

Der genaue Umfang solcher Transaktionen von Versicherungspolicen lässt sich nicht mehr feststellen; jedoch machen einige der heute vorliegenden Daten die Umriss der Problematik sichtbar. Die Nachforschungen von ICHEIC in deutschen Archiven kamen zum Schluss, dass unter den 32 300 Policen, die bisher als Eigentum von Verfolgungsopfern identifiziert werden konnten, 2955 oder etwas mehr als 9% von schweizerischen Gesellschaften ausgestellt worden waren. Bei diesen ist generell von der Annahme auszugehen, dass sie unter Zwang ausgezahlt wurden. Wie schon erwähnt, berichteten einige schweizerische Gesellschaften, dass sie insgesamt 846 Policen in Deutschland wohnhafter Juden direkt an die NS-Behörden ausgezahlt hätten. Solche Zahlen sind jedoch nur illustrativer Natur, da die verfügbare Dokumentation unvollständig bleibt und es zudem schwerfällt, anhand einer Police zu erfassen, ob die Nationalsozialisten den ehemaligen Besitzer als «nichtarisch» einstufen. Es gibt gute Grün-

de, davon auszugehen, dass die Angehörigen der jüdischen Gemeinschaft, die überwiegend den Mittelschichten angehörten, über dem nationalen Durchschnitt in Versicherungen investierten. In den frühen Jahren der Verfolgung könnte diese Form der Geldanlage sogar noch zugenommen haben, da viele Juden sich bemühten, einen Teil ihres Besitzes möglichst liquide anzulegen, unter anderem in Versicherungspolice.¹⁰¹ Ebenso gute Gründe gibt es zu der Vermutung, dass nicht alle Verfolgten ihre Police gemäss den Vorschriften von 1938 bei den NS-Behörden anmeldeten. Dementsprechend ist es wahrscheinlich, dass eine beträchtliche Zahl von Police von in Deutschland verbliebenen Juden nie an die NS-Behörden ausgezahlt wurden. Belegen lässt sich zum Beispiel, dass die Schweizerische Rentenanstalt sich absichtlich langsam und unkooperativ verhielt gegenüber den nationalsozialistischen Forderungen nach Angabe der jüdischen Policeinhaber.

Ähnliche Fragen stellen sich bezüglich zahlreicher besetzter Länder, und zwar sowohl für die dort ansässigen Flüchtlinge aus dem Reich (die womöglich eine schweizerische Versicherungspolice besaßen) als auch für die eigene jüdische Bevölkerung. Ein weiteres wesentliches Problem hängt im Fall der Versicherungspolice mit der Vertragserfüllung zusammen. Forderungen aus Lebensversicherungen verjährten gemäss schweizerischem Versicherungsvertragsrecht bereits zwei Jahre nach Ablauf der Police und galten damit für die Gesellschaften als erledigt. Dies stellte eine ausserordentlich kurze Frist dar, die abwich von den im deutschen Gesetz vorgesehenen fünf Jahren.

Die rasche Verjährung schuf einen Mechanismus, welcher die korrekte Auszahlung von Police verhindern konnte, auch wenn Versicherungsjuristen darauf drängten, dass unter aussergewöhnlichen Umständen (wie zum Beispiel bei Opfern des Völkermords) die Verjährungsklausel nicht angewandt werden sollte. Eine 1940 publizierte Studie erörterte die zweijährige Befristung und kommentierte das grosszügigere deutsche Recht: «Es wurde dabei besonders erwogen, dass der Bezugsberechtigte u. U. erst spät vom Eintritt des Versicherungsfalls oder vom Bestehen eines Anspruchs Kenntnis erhält. Die Fälle, in denen unverschuldeterweise die Verjährungsfrist versäumt wurde, werden aber äusserst selten sein. Ergeben sich trotzdem unbillige Härten – wie sie die Verjährung übrigens auch auf andern Rechtsgebieten etwa mit sich bringen kann – so muss es dem Takt und geschäftlichen Anstand des Versicherers überlassen bleiben, hier Milderung zu schaffen.»¹⁰²

Offen bleibt, wie die Gesellschaften mit der Dokumentation der Police verfahren, bei denen die zweijährige Frist abgelaufen war. Eine gewisse Dokumentation blieb darüber hinaus erhalten. Lückenlos ist diese allerdings nicht; im Gegenteil wurden in vielen Fällen im Laufe der Zeit die Unterlagen vernichtet. Zudem existiert das bereits angeschnittene Problem, dass die Versicherer die

vom deutschen Staat konfiszierten Policen jüdischer Kunden mit der Auszahlung der Rückkaufsumme ebenfalls als rechtskräftig erfüllt betrachteten. Damit richteten sich die Forderungen nicht mehr an die Versicherungsgesellschaften, sondern an den deutschen Staat. Wo solche Forderungen im Rahmen der Wiedergutmachung nicht geltend gemacht werden konnten, weil die Inhaber ermordet worden waren, weil ihre Erben nicht um die Existenz einer Lebensversicherung wussten oder die Forderung aus politischen Gründen nicht anmelden konnten, beispielsweise weil sie hinter dem Eisernen Vorhang lebten, konnten Forderungen bestehenbleiben, die niemals beglichen wurden.

Schliesslich umfasste die an den deutschen Staat ausgezahlte Rückkaufsumme einen geringeren Betrag als die vereinbarte volle Versicherungssumme, so dass sich selbst in jenen Fällen, in denen es zur (illegitimen) Auszahlung an deutsche Behörden kam, argumentieren liesse, dass nach wie vor eine offengebliebene Verpflichtung des Versicherers existiert.

Nach dem Krieg führte die Suche nach nicht ausbezahlten Policen von Kriegs- und Holocaust-Opfern kaum zu Ergebnissen, was nicht zu überraschen vermag, da die Gesellschaften sich offensichtlich strikt an die Zweijahresfrist für die Verjährung hielten, obwohl es Präzedenzfälle einer grosszügigeren Behandlung solcher Fälle gab. 1950 berichtete die Vereinigung Schweizerischer Lebensversicherungsgesellschaften, dass ihre Mitglieder keine einzige Police finden konnten, deren Inhaber durch die Machenschaften des NS-Regimes den Tod gefunden hatte, so dass der daraus erwachsene Versicherungsanspruch «nachrichtenlos» geworden war. Lediglich bei acht Policen hatte seit 1945 kein Kundenkontakt mehr bestanden, doch lag kein Grund zur Annahme eines gewaltsamen Todes vor. Auf den Meldebeschluss von 1962, den die Gesellschaften über Jahre hinweg bekämpft hatten, meldeten die Lebensversicherer anfänglich nur Forderungen von 264 903 Franken aus 60 Policen; in 27 Fällen konnten die Erben nachträglich ermittelt werden. Neue Untersuchungen des Schweizerischen Versicherungsverbands gegen Ende der neunziger Jahre förderten keine bedeutsame Anzahl weiterer Fälle zutage: Eine erste, vom Verband durchgeführte Erhebung ergab insgesamt 112 Fälle, wovon sich drei nach näherer Prüfung als berechtigt erwiesen; sie betrafen die deutsche Zweigniederlassung der Rentenanstalt.

Fälle, die auch mit den «nachrichtenlosen» Bankkonten verglichen werden können, sind die in den zwanziger und den frühen dreissiger Jahren von in der Schweiz domizilierten Rückversicherungsgesellschaften auf Lebensversicherungspolicen in Mittel- und Osteuropa abgegebenen Garantieerklärungen, die den Inhabern eine zusätzliche Sicherheit für den Fall der Zahlungsunfähigkeit seitens der Aussteller dieser Policen verschafften. Einige dieser Garantien betrafen die Schweizer Rück, die 201 Garantien auf Lebensversicherungspolicen des

österreichischen Versicherers «Anker» gab, der eine grosse Anzahl jüdischer Versicherter unter seinen Kunden hatte; weitere Garantien wurden von der Union Genève an 1034 Policeninhaber einer polnischen Tochtergesellschaft (Vita Warszawa, seit 1932 Vita i Krakowskie, seit 1937 Vita Kotwica) gegeben. Die grösste Anzahl solcher Fälle betrifft indes deutsche Tochtergesellschaften in der Schweiz, insbesondere die Union Rück, die knapp 3500 Garantien leistete, zumeist an baltische Policeninhaber. Nach dem Krieg wurde lediglich eine verhältnismässig kleine Anzahl dieser Fälle bereinigt (die Union Rück erledigte zwischen 1947 und 1955 40 Fälle), und höchstwahrscheinlich wurde eine grössere Anzahl berechtigter Ansprüche gar nie gestellt, weil darüber zu wenig bekannt war oder weil die Inhaber beziehungsweise deren Erbberechtigte hinsichtlich des Charakters solcher Rückversicherungsgarantien im dunkeln tappen.

Während die UEK den Umfang derartiger Garantieerklärungen kennt, war es ihr trotz der gleichzeitigen Arbeit der International Commission on Holocaust Era Insurance Claims (ICHEIC) nicht möglich, genaue Angaben zu manchen über die Zahl oder den Wert von Versicherungspolice bei schweizerischen Gesellschaften, die nie an die legitimen Besitzer ausbezahlt wurden. Dies stellt eine offenbleibende Frage dar. Auch war es nicht möglich, die Zahl jener Police zu bestimmen, die im Ausland verkauft wurden und mit einer Klausel über die mögliche Auszahlung in der Schweiz ausgestattet waren, oder die Zahl jener Police, die an Juden in den später besetzten Ländern verkauft worden waren. Die Durchsuchung eines enormen Bestandes alter Police ist eine noch ausstehende Aufgabe von ausserordentlichem Umfang, die gegenwärtig teilweise vom ICHEIC unternommen wird. Deren Arbeit beschränkt sich zudem auf die Erfassung von Namen und Personen der diesbezüglichen Policeninhaber, nicht aber auf die Analyse des Verhaltens der Versicherer.

6.5 Restitution geraubter Wertschriften

Schweizerische Banken verkauften bis 1943 an der Börse Raubtitel für Deutschland, das dafür dringend benötigte Devisen erhielt. Erst nachdem die Alliierten die neutralen Länder im Januar 1943 davor gewarnt hatten, für die Achsenstaaten Raubgut umzusetzen, führten die Börsen und die Bankiervereinigung Massnahmen dagegen ein. Diese wurden allerdings keineswegs immer konsequent durchgeführt, so dass ein grauer Markt entstand. Unmittelbar nach dem Krieg entstanden dadurch vielfältige Probleme. Im Gegensatz zu den Guthaben bei Banken und Versicherungen fielen Wertpapiere – ähnlich wie

geraubte Kunstwerke – als physisch restituierbare Vermögenswerte unter den bereits in 6.2 angesprochenen Raubgutbeschluss.

Damit rückten jene Unternehmen ins Zentrum des Geschehens, welche Wertpapiere aus Deutschland und den besetzten Gebieten in die Schweiz importiert hatten. Die Bankiervereinigung vertrat dabei die Interessen des Finanzplatzes und spielte als Sprachrohr der betroffenen Banken eine wichtige Rolle. Sie trat zwar nicht als Partei in den vor Bundesgericht ausgetragenen Prozessen auf, übernahm es aber mehrfach, das Ansehen der Banken gegenüber den Anschuldigungen, als Hehler tätig gewesen zu sein, zu verteidigen. Adolf Jann, Generaldirektor der Schweizerischen Bankgesellschaft, sah in der Raubgutfrage wenige Monate nach Kriegsende einen «Prüfstein für eine freundschaftlichere und wohlwollendere Haltung der USA gegenüber der Schweiz».¹⁰³ Jann erkannte frühzeitig, dass die Kernfrage vor dem Schweizerischen Bundesgericht darin bestehen würde, ob der Bund oder vielmehr die Banken Entschädigungsleistungen zugunsten der Kläger aufbringen mussten. Die Eidgenössische Finanzverwaltung, welche die Interessen des Bundes vor Gericht vertrat, hatte ein Interesse daran, die bösgläubigen Importeure von geraubten Wertschriften unter den Banken ausfindig zu machen, um nicht selbst als Regressbeklagte für die Entschädigungsleistungen aufkommen zu müssen. Die Banken fürchteten um ihr Ansehen, falls sie als bösgläubige Importeure geraubten Guts verurteilt würden, und waren auch nicht bereit, die Kosten für die Folgen der Sondergesetzgebung zu tragen. Jann glaubte noch vor dem Erlass der Raubgutgesetzgebung, dass

«schlussendlich die Banken in den meisten Fällen ‹Hängemann› sein [würden], weil ihnen selbst dann ein ‹böswilliger› Erwerb angedichtet wird, wenn sie die Wertpapiere aus dem Ausland auf normale Art und Weise angekauft oder zum Verkauf vermittelt haben, oder die in Frage stehenden Stücke an der Kasse ohne Affidavits entgegennahmen».¹⁰⁴

Bis zum Abschluss der Raubgutklagen betreffend Wertpapiere im Jahre 1951 entschied das Bundesgericht aber nur in einem einzigen Fall, dass eine Bank bösgläubig gehandelt hatte. Vier der insgesamt 25 Einzelklagen wies das Gericht als nicht klageberechtigt zurück; neun Kläger zogen ihre Begehren von sich aus zurück, wobei sie von der Eidgenossenschaft teilweise Entschädigungen an die Prozesskosten erhielten.¹⁰⁵ In sieben Fällen verfügte das Bundesgericht die Restitution der geraubten Wertschriften an die ehemaligen Eigentümer. In fünf Fällen richteten die beklagten Banken und die Eidgenossenschaft zusammen im Rahmen von Vergleichen eine Entschädigung in der Höhe von knapp 30 000 Franken aus.¹⁰⁶ Die 25 Klagen aus der Tschechoslowakei (1), den Niederlanden (eine Sammelklage für 760 Kläger), Belgien (2), Frankreich (5)

und Luxemburg (16)¹⁰⁷ beliefen sich auf einen durchschnittlichen Streitwert von 6401 Franken pro Klage. Die insgesamt 760 niederländischen Kläger, welche die Sammelklage mittrugen, forderten durchschnittlich Werte in der Höhe von nur knapp 700 Franken zurück. Nur bei etwa sechzig dieser Begehren handelte es sich um Titel im Wert von über 4000 Franken.¹⁰⁸

Bei der einzigen Klage, in der eine Bank als bösgläubig verurteilt wurde, ging es nicht um den Import von Wertpapieren, sondern um eine Depottransaktion. Die im belgischen Eupen wohnhafte Klägerin Laura Mayer forderte nach dem Krieg ihre 1940 von der Schweizerischen Kreditanstalt aus ihrem Depot an die Börsenagentur A. Hofmann & Cie. AG herausgegebenen Titel wieder zurück. Hofmann verkaufte die Werte an die Deutsche Golddiskontbank, obwohl die Titel aufgrund der Sperre belgischer Vermögenswerte gar nicht hätten transferiert werden dürfen. Mayer klagte, weil sie nie in den Besitz des Kaufserlöses gekommen war. Die Raubgutkammer entschied am 21. September 1949, dass die SKA hätte wissen können oder müssen, dass eine völkerrechtswidrige Enteignung stattgefunden habe; sie sei daher «im Sinne des Bundesratsbeschluss vom 10. Dezember 1945 und des Art. 940 ZGB bösgläubig».¹⁰⁹ In allen übrigen Fällen, in denen Banken wegen des Handels mit geraubten Wertpapieren als beklagte Prozesspartei auftraten, kam das Bundesgericht nicht zum Schluss, dass die Transaktionen bösgläubig erfolgt waren.

Bei ihrer Verteidigung vor Bundesgericht beriefen sich die angeklagten Schweizer Geschäftsbanken immer wieder auf die Vorbildfunktion der Schweizerischen Nationalbank. Diese habe während der gesamten Zeit des Kriegs mit der Deutschen Reichsbank Geschäfte abgewickelt. Die Banken hätten daher nicht annehmen müssen, dass sich Wertschriftentransaktionen mit der Reichsbank als unrechtmässige Geschäfte entpuppen könnten. Im Rahmen des ersten vor Bundesgericht abgewickelten Prozesses, bei dem Nicolas Kieffer, ein Luxemburger Kläger, fünf Obligationen der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu 3% à 1000 Franken von 1937 zurückforderte, verteidigte die Schweizerische Kreditanstalt ihre Gutgläubigkeit beim Erwerb dieser Papiere mit dem Hinweis auf die Nationalbank. Sie habe die Obligationen von der Deutschen Reichsbank 1941 erworben,

«d.h. von einem deutschen Bankinstitut, mit dem sämtliche schweizerischen Banken, insbesondere auch die Schweizerische Nationalbank, während der ganzen Dauer des Krieges alle bankmässigen Transaktionen anstands- und vorbehaltlos getätigt haben».¹¹⁰

Schliesslich kam es in diesem ersten Raubgutprozess zu einem Kompromiss. Am 10. November 1947 – also noch ehe die Frist für die Einreichung von Kla-

gen abgelaufen war – schloss das Bundesgericht den Fall mit einem Vergleich zwischen dem Kläger, der Kreditanstalt und der regressbeklagten Eidgenossenschaft ab: Das Bundesgericht erkannte an der Transaktion der Kreditanstalt nichts Unrechtmässiges und erklärte, dass es 1941 für eine Bank nicht zumutbar gewesen sei, «ein normales Börsengeschäft einem deutschen Partner, der auch eine Bank sei, zu verweigern».¹¹¹ Der Kläger reduzierte seinen Antrag auf Entschädigung von 5000 auf 3000 Franken; Eidgenossenschaft und Kreditanstalt teilten den gegenüber dem Kläger zu leistenden Betrag unter sich auf. Auch der Schweizerische Bankverein hatte im Falle der durch Jeanne Wilhelmy-Hoffmann eingereichten Raubgutklage mit einem Hinweis auf die Nationalbank argumentiert. Er habe keinen Anlass gehabt, an der rechtmässigen Herkunft der Titel zu zweifeln, da er diese von der Reichsbank übernommen habe. Das Gericht anerkannte diese Argumentation jedoch nicht, da die Wertpapiere erst 1943 übernommen worden waren.

«Im Gegensatz zu den Goldgeschäften der Nationalbank war der streitige Wertpapierkauf nicht durch das Landesinteresse geboten [...], sondern bei diesem Kaufe standen einzig die privaten Geschäftsinteressen des Schweizerischen Bankvereins in Frage.»¹¹²

Das Bundesgericht betonte, dass der Bankverein zu diesem Zeitpunkt Anlass gehabt hätte, «vorsichtiger zu handeln, als er das getan hat».¹¹³ Trotz eindeutiger Hinweise darauf, dass die Bank nicht gutgläubig gehandelt hatte, schloss das Bundesgericht hier jedoch im November 1948: «Aus alledem folgt nicht geradezu, dass der Schweizerische Bankverein als bösgläubiger Erwerber der streitigen Wertpapiere zu gelten habe.»¹¹⁴ Das Bundesgericht hatte damit im Fall Wilhelmy-Hoffmann ein Modell für weitere Raubgutklagen wegen Wertpapieren gefunden, um die Banken zu Entschädigungsleistungen heranzuziehen, ohne sie wegen bösgläubigen Erwerbs zu verurteilen.

Allgemein zeichnete sich nun eine klare Kostenteilung ab. Bei schweizerischen Wertpapieren setzte man von vornherein den gutgläubigen Erwerb voraus. Damit hatte der Bund die finanzielle Entschädigung zu übernehmen. Für Banken, die ausländische Wertpapiere eingeführt hatten, wählte man den Kompromiss «gutgläubig, aber trotzdem entschädigungspflichtig». Das Bundesgericht erachtete es für die weiteren Prozesse als vorteilhaft, wenn «dem Importeur der gute Glaube» zugestanden würde, «wenn auch nur ehrenhalber». Die betroffenen Institute wurden zwar zur Kasse gebeten, sahen aber im Gegenzug ihre «Ehre» respektiert. Der Bankverein kritisierte «die Ablehnung jeglicher Entschädigung aus der Bundeskasse an den Importeur», interpretierte jedoch diese Prozessausgänge als Verständigungslösung:

«Dies beruht bekanntlich auf einer Verständigung zwischen dem Bundesgericht einerseits und dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dem Politischen Departement andererseits, von welchen beiden letzteren die bestimmte Erwartung zum Ausdruck gebracht wurde, die Bundeskasse solle zu Ersatzleistungen bei den Raubgutprozessen nicht herbeigezogen werden.»¹¹⁵

Der weitere Verlauf der Raubgutprozesse und insbesondere die beiden Beispiele Kieffer und Wilhelmy-Hoffmann zeigen, dass das Bundesgericht weniger daran interessiert war, zu ermitteln, welche Banken die Transaktionen mit geraubten Wertpapieren bösgläubig und welche sie gutgläubig getätigt hatten. Das Gericht nahm vielmehr anstelle seiner klassischen urteilenden Funktion eine vermittelnde Rolle zwischen Klägern, Banken und dem Bund ein. Dieses Ziel einer Mediation erreichte es, indem es möglichst viele der Klagen durch Vergleich abschloss. Den Klägern wurde durch Erlass der Prozesskosten ein solches Vorgehen schmackhaft gemacht. Auch jene 760 Klagen der niederländischen Antragsteller, welche als Sammelklage durch eine staatliche niederländische Beistandschaft für verschollene oder ermordete Personen eingereicht wurden, erledigte das Bundesgericht per Vergleich. In einer gemeinsamen Klagebegründung hatten die Niederländer gemäss einer Bewertung durch Bundesrichter Georg Leuch vom Juni 1948 Wertschriften in der Höhe von 1,7 Mio. Franken zurückgefordert. Im März 1949 ging Leuch für die bevorstehenden Vergleichsverhandlungen noch von einem Streitwert von fast 1,3 Mio. Franken aus: Zahlreiche Kläger hatten inzwischen ihre Begehren zurückgezogen. Erst nach langen Verhandlungen erklärte sich die Eidgenossenschaft 1951 gegenüber den Niederlanden bereit, einen Betrag von 635 000 Franken zu bezahlen. Die Banken beteiligten sich mit 200 000 Franken an diesem Betrag, beanspruchten aber – abgesehen von der Eidgenössischen Bank – Gutgläubigkeit. Sie traten im Rahmen der Vergleichsverhandlungen nicht als Partei auf und wiesen jedes Schuldbekenntnis von sich. Die Bankiervereinigung erläuterte die Vorteile, die aus einer Beteiligung am Vergleich resultierten, wie folgt:

«Wenn mit der Beitragsleistung von Fr. 200 000.– durch die Banken an die vom Bund zu leistende Vergleichssumme von Fr. 635 000.– politische Rückwirkungen auf das Bankgewerbe vermieden werden konnten, so ziehen daraus nicht nur die drei Grossbanken Nutzen, sondern alle Banken.»¹¹⁶

Einzig die Eidgenössische Bank bekannte sich im Rahmen der niederländischen Klagen als bösgläubige Importeurin geraubter Wertschriften. Sie bezahlte

schliesslich die Hälfte des Bankenbeitrags an die Vergleichssumme, stellte aber fest, dass dieser Beitrag nicht den wahren Verhältnissen entspreche. Tatsächlich wurde die Eidgenössische Bank, die schon seit längerer Zeit für den Import von geraubten Wertpapieren bekannt war, zum Sündenbock gemacht, um nicht sämtliche Importeure geraubter Wertschriften aufdecken zu müssen.

Dass nach 1945 nie systematisch nach den Importeuren geraubter Wertpapiere in der Schweiz gesucht wurde, war sowohl auf die Haltung des Bundesgerichts als auch auf eine ganze Reihe von Interventionen von seiten der Banken zurückzuführen, die auf eine Schadensbegrenzung im Interesse der Schweiz angelegt waren. Schon im ergänzenden Bundesratsbeschluss vom 22. Februar 1946 hatten die Banken in dieser Hinsicht eine Erleichterung erwirkt: Sie mussten nun nur noch diejenigen Wertschriften als Raubgut anmelden, die aufgrund von Abklärungen durch die Verrechnungsstelle und ausgehend von Anfragen aus dem Ausland in einer vom Eidgenössischen Politischen Departement publizierten Liste aufgeführt waren. Der Bundesratsbeschluss vom 10. Dezember 1945 hatte noch vorgeschrieben, dass sämtliches bei den Banken liegende bekannte Raubgut angemeldet werden müsse. Im Rahmen des Vergleichs mit den Niederlanden hatten sich die Banken zwar zu einer Enquête mit dem Ziel, die Importeursbanken zu eruieren, bereit erklärt. Allerdings verzichtete jetzt Bundesrichter Leuch auf eine systematische Umfrage. Somit konnten viele Fälle mit einem Vergleich vor Bundesgericht erledigt werden, bevor sie durch eine gerichtliche Ermittlung transparent geworden wären. Für Leuch war dies durchaus von Vorteil, denn «durch den Abschluss eines Vergleiches» werde «die grundsätzliche Seite des Falles offengelassen».¹¹⁷ Das Bundesgericht begründete dies damit, dass es sich beim Raubgutbeschluss um eine «nicht ganz unbedenkliche[n] Sonderordnung» handle.¹¹⁸ Eine Nichtanwendung dieses «Sonderrechts» war also durchaus beabsichtigt. In der Bundesverwaltung gab es Stimmen, die davon überzeugt waren, dass Leuch die Raubgutprozesse aus den Niederlanden parteiisch zugunsten der Banken durchführte:

«Er [Leuch] scheint es sich nun einmal in den Kopf gesetzt zu haben, diesen Raubgutprozess zu Lasten des Bundes zu vergleichen und will nichts von der Heranziehung der Banken wissen, die für jeden Eingeweihten eine Selbstverständlichkeit darstellt. Er ist nicht davor zurückgeschreckt, in diesem Bestreben die krassesten Unwahrheiten aufzutischen.»¹¹⁹

Die Importeure der geraubten Wertschriften wurden somit nie genannt – geschweige denn verurteilt. Während es im Winter 1945 insbesondere darum ging, keine Schuldigen namentlich hervorzuheben, hatten die Banken 1950

vorübergehend die Bereitschaft für eine Enquête gezeigt, da sie die internationalen Handelsbeziehungen möglichst rasch wieder normalisieren wollten. Als Ergebnis lässt sich sagen, dass die Raubgutgesetzgebung insofern Vorteile gegenüber der bestehenden Rechtsordnung des ZGB bot, als sie die Rückgabe von in die Schweiz gelangten, geraubten Wertpapieren erleichterte. Dennoch steht fest, dass weit weniger geraubte Titel vor Gericht zurückgefordert wurden, als während des Kriegs in die Schweiz gelangt waren. Es kann auch als sicher gelten, dass die verhältnismässig kleine Zahl der Klageführenden nicht alle Titel zurückerhielt beziehungsweise unter dem Wert der entzogenen Titel entschädigt wurde. Nur diejenigen Beraubten, die Raub und Verwertung in der Schweiz beweisen konnten, hatten überhaupt eine Chance, ihren Besitz zurückzuerhalten. Viele Eigentümer waren umgekommen, erfuhren zu spät oder gar nicht von der Rückforderungsmöglichkeit oder konnten die Gebühren für einen Restitutionsantrag nicht bezahlen. Zudem bezog sich die Gesetzgebung nur auf Titel, die ab Kriegsbeginn und in den besetzten Gebieten geraubt worden waren. Beim Bund schätzte man 1946, dass der Wert der in die Schweiz gelangten Papiere, die möglicherweise geraubt oder unter Zwang verkauft worden waren, 50 bis 100 Mio. Franken ausmachte.¹²⁰ Zurückerstattet wurden hingegen bis 1952 weniger als 1 Mio. Franken.

6.6 Restitution von Raubkulturgütern

Im Bereich der Kulturgüter beschränkte sich der gesamte Restitutionsvorgang auf diejenigen Objekte, die vom britischen Kunstschutzoffizier Douglas Cooper ausgemacht und auf einer Liste mit 75 Positionen (später auf 77 erhöht) im Oktober 1945 von den drei Westmächten den schweizerischen Behörden offiziell übergeben worden war. Neunzehn Objekte stammten aus britischem, eines aus niederländischem, die restlichen aus französischem Eigentum. Cooper legte mit seiner Dokumentation den Grundstein für die Restitutionen der Schweiz nach 1945; der Erlass eines «Raubgutbeschlusses» liess sich angesichts der Beweislage nicht mehr umgehen. Der Schweizerische Bundesrat sah sich hingegen nicht veranlasst, aus eigener Initiative weitere geraubte Kunstwerke suchen zu lassen. Nach dem Krieg wurde kein einziges Werk restituiert, das nicht schon von Cooper aufgespürt worden war. Überdies zeigen die Bemühungen des französischen Kunsthändlers Paul Rosenberg, dass Geschädigte angesichts der Inaktivität der schweizerischen Behörden selber aktiv wurden; dies war allerdings mit dem Risiko verbunden, dass durch aussergerichtliche Vergleiche die von den Alliierten angestrebten Musterprozesse unterlaufen wurden. Die schweizerischen Behörden hätten es auch vorgezogen, selbst den

grossen Raubgutfall der Galerie Fischer «à l'amiable» zu regeln. Die Bankiervereinigung wollte den einzelnen Banken keine eigenen Nachforschungen über den Inhalt von Safes und Depots aufbürden, sondern konkrete Anfragen oder Klagen aus dem Ausland abwarten:

«Der Inhalt der geschlossenen Depots ist den Banken nicht bekannt. Was in den Tresoren der Banken liegt, ist in der Regel verpackt und versiegelt, so dass die erforderliche genaue Bezeichnung des Gegenstandes nicht möglich ist. Auch würden sich die Bankbeamten für die Aufnahme eines solchen Inventares kaum eignen.»¹²¹

Wie zu erwarten, wirkte sich das späte Einsetzen der eigenen Abklärungen auf die Ergebnisse der Recherchen aus. Es sei sehr gut möglich, führte die mit den Nachforschungen beauftragte Verrechnungsstelle in einem Brief an das Eidgenössische Politische Departement vom 22. Juli 1946 aus, dass ab 1943, und vor allem auch nachdem Cooper und Rosenberg 1945 ihre Suche nach Raubkunst aufgenommen hatten, nicht nur Dokumente sondern auch Objekte verschwunden seien. Objekte konnten illegal ins Ausland verkauft, von Ausstellungen zurückgezogen und in Banksafes versteckt werden. Die Verrechnungsstelle hatte zum Beispiel mit den Erhebungen zur Raubkunst bei der Galerie Fischer erst im Frühsommer 1946 begonnen.¹²² Zudem verfügte sie nicht über Fachpersonal wie Kunsthistoriker und Kunsthändler.

Die Raubgutprozesse der Jahre 1946 bis 1953

Während der zweijährigen Klagefrist gelangten fünf Kläger und zwei Klägerinnen mit Restitutionsforderungen betreffend Kulturgüter vor das Bundesgericht.¹²³ Die Verfahren von Paul Rosenberg, Paule-Juliette Levi de Benzion, Alfred Lindon und Alphonse Kann gingen für die Kläger erfolgreich aus, andere nur teilweise (Alexandrine de Rothschild) oder gar nicht (Alexander und Richard Ball und Goudstikker/Duits). Im folgenden wird eine Übersicht über die diesbezüglichen Klagen vor der Raubgutkammer gegeben (Tabelle 9).

Tabelle 9: Restitutionsklagen betreffend Kulturgüter vor der Raubgutkammer¹²⁴

Nr.	Kläger	Beklagte	Objekte	Datum der Klage	Klageausgang
R 3	Paul Rosenberg	Theodor Fischer (23), Fritz Trüssel (1), Emil Bührlé (6), Berta Coninx-Girardet (1), André Martin (2), Alois Miedl (4), Henri-Louis Mermod (1) und Pierre Dubied (1)	39 Bilder und Zeichnungen	8.10.1946	Restitution aller Objekte gemäss Urteil* vom 3.6.1948
R 5	Paule-Juliette Levi de Benzion	Emil Bührlé (2), Theodor Fischer (5), Ida Böniger-Ris (1), Arthur Stoll (1), Firma Ursina (1), Pierre Dubied (1), Paul Jörin (1)	12 Bilder	24.4.1947	Restitution aller Objekte gemäss Urteil vom 15.12.1948
R 9	Alfred Lindon	Theodor Fischer, Emil Bührlé, Alexander von Frey	3 Bilder	3.7.1947	Restitution zweier Objekte gemäss Urteil vom 15.12.1948 ¹²⁵
R 10	Alphonse Kann	Theodor Fischer (10), Emil Bührlé (3), Fritz Heer (1), André Martin (1)	15 Bilder	5.8.1947	Restitution aller Objekte gemäss Urteil vom 7.7.1949
R 16	Alexandrine de Rothschild	Emil Bührlé (1)	Van Gogh, «Paysage»	13.11.1947	Restitution des Objektes gemäss Urteil vom 5.7.1948
R 17	Alexandrine de Rothschild	Alois Miedl (1)	Cézanne, «Villa au bord du lac»	13.11.1947	Restitution des Objektes gemäss Urteil vom 24.6.1948
R 18	Jacques Goudstikker/ Gebr. Duits	Alois Miedl (1)	Jan Steen, «Die Hochzeit von Canae»	15.11.1947	Rückzug der Klage am 1.2.1951, Verfügung* vom 5.2.1951
R 22	Alexander und Richard Ball	Hans Wendland / Fritz Fankhauser (2)	Zwei Eckschränke	22.12.1947	Abweisung der Klage 13.10.1948, Verfügung vom 14.10.1948.
R 35	Alexandrine de Rothschild	Charles Blanc (1)	Portulan	31.12.1947	Rückzug der Klage am 2.12.1948, Verfügung 4.12.1948.
Total Kläger: 7 Fälle: 9		Beklagte: 19, davon 16 Schweizer	Eingeklagte Objekte: 75		Restituierte Objekte: 70

* Bei Urteil und Verfügung handelt es sich um eine formelle Unterscheidung, auf die hier nicht näher eingegangen wird.

Quelle: Zusammengestellt nach den Akten der Raubgutkammer im Bundesgericht, Lausanne.

Das «rechtliche Abwehrdispositiv» der Beklagten in den Restitutionsprozessen folgte folgendem Muster: Erstens wurden die Rückgabeansprüche der Kläger zunächst immer bestritten, zweitens wurde die Verbindlichkeit des Raubgutbeschlusses angezweifelt, drittens die Wegnahme der Bilder durch deutsche militärische oder zivile Organe sowie die Identität der Bilder in Frage gestellt. Die Argumente der Anwälte zeigen ein Rechtsverständnis auf, welches das NS-Recht nicht in Frage stellte: Die Beraubungspolitik der deutschen Besatzungsmacht galt sozusagen als rechtmässig.

Als Klägergruppe wurden vor Bundesgericht nur die eher bekannten Kunstsammler und -händler behandelt. Zudem wurden nur Bilder restituiert, die in Frankreich beschlagnahmt worden waren. Ein Bild aus einer holländischen Sammlung wurde ohne Erfolg zurückgefordert: Es wurde nicht wie diejenigen in Frankreich vom Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg (ERR) oder vom Devissenschutzkommando beschlagnahmt, sondern ist durch eine «Arisierung» in den Niederlanden und den anschliessenden Verkauf in die Hände des Kunsthändlers Walter Andreas Hofer beziehungsweise Görings gelangt. Dass abgesehen von zwei Ausnahmen nur auf Bilder und Zeichnungen geklagt wurde, hatte zahlreiche Gründe: Cooper forschte, wie gesagt, nur nach Bildern und Zeichnungen; auch die internationale Kunstfachwelt interessierte sich weniger für sonstige Kulturgüter; zudem sind vor allem Klassiker der bildenden Kunst eindeutig identifizierbar und in der Fachliteratur belegt.

Von den 77 Bildern und Zeichnungen auf Coopers Liste wurden nicht alle per Gerichtsbeschluss zurückgegeben, obwohl dies immer wieder behauptet wurde.¹²⁶ Ein Bild gelangte aussergerichtlich zurück,¹²⁷ bei vier Bildern kam es gar nicht zu einer Klage vor der Raubgutkammer,¹²⁸ ein weiteres Bild wurde trotz Klage nicht restituiert,¹²⁹ und ein anderes erwies sich, nach Einreichung der Klage, als nicht identisch mit dem gesuchten.¹³⁰ Von den 77 Bildern und Zeichnungen wurden also 70 per Urteil restituiert.

Die 77 Bilder der Raubkunstliste von Cooper wurden bei 19 Personen gefunden. Theodor Fischer und Emil G. Bührle besaßen am Ende des Kriegs die meisten, 39 beziehungsweise 13 Bilder, alle anderen in der Regel ein Bild: ein halbes Dutzend Privatsammler aus der Industrie wie Arthur Stoll, die Firma Ursina AG in Bern/Konolfingen, Pierre Dubied, Henri-Louis Mermod¹³¹ und Paul Jörin, einige professionelle Kunsthändler, wie Albin Neupert und Willi Raeber sowie Gelegenheitshändler und -sammler wie Alexander von Frey, André Martin und Max Stöcklin. Nicht nur der professionelle Kunsthandel war also in den Ankauf von Raubkunst involviert, sondern auch Amateurchändler und -sammler. Mehrere Personen hatten in einer Zeit der Unsicherheit und Krise die Gelegenheit genutzt und den Handel mit Impressionisten auf dem Schweizer Kunstmarkt als Chance betrachtet. Aufgrund einer Analyse der Regressprozesse ist ersichtlich, welche Akteure in den «Raubgut»-Handel involviert waren.

Das Bundesgericht interessierte sich vor allem für die Frage der Gut- oder Bösgläubigkeit. Andere Fragen wurden ignoriert oder bewusst ausgeklammert, wie zum Beispiel diejenige, ob schweizerische Kunsthändler während der deutschen Besatzung direkt auf dem Pariser Kunstmarkt agierten.¹³² Die Finanzverwaltung legte zahlreiche Beweise für die Bösgläubigkeit von Bührle und Fischer vor. Das Bundesgericht hingegen entschied anders und schätzte alle Käufer als

gutgläubig ein, wobei es vor allem bei Fischer durch drastische Herabsetzung der Entschädigungszahlung einen faulen Kompromiss einging.

Tabelle 10: Entschädigungszahlungen des Bundes betreffend Kulturgut (Franken)

	Klageausgang	Forderungen	Vereinbarungen	Leistungen
Theodor Fischer	25.6.1952	1 123 768		265 259.92
Emil G. Bührle	5.7.1951			16 943.20
Albin Neupert	26.3.1952	15 000	12 000	8 993.15
Alois Miedl	19.2.1951	400 000	150 000	–
Total				291 196.27

Quelle: BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 209, Forderungen des Bundes aus Raubgutprozessen, ohne Autor, ohne Datum.

Am Ende der Regresskette stand die Eidgenossenschaft, weil die deutschen Verkäufer wie Hans Wendland und Walter Andreas Hofer nicht belangt werden konnten. Die Finanzverwaltung hatte vorgesehen, für die Entschädigungszahlungen auf die gesperrten Vermögenswerte des deutschen bösgläubigen Veräusserers zurückzugreifen.¹³³ Da weder Wendlands noch Hofers Vermögenswerte von der Verrechnungsstelle aufgespürt werden konnten, liess sich die Verwaltung die gezahlten knapp 300 000 Franken 1958 von der Bundesrepublik Deutschland zurückerstatten.¹³⁴ Dieser Regress war im Raubgutbeschluss nicht vorgesehen, sondern wurde nachträglich von den Schweizer Diplomaten ausgehandelt. Die Schweiz erweiterte damit von sich aus die Regresskette, um die Kosten nicht selbst tragen zu müssen. Mit dem diesbezüglichen Erfolg war nicht nur der «Kunsthandelsplatz Schweiz», sondern auch die «politische Schweiz», die zwangsweise in die Regressprozesse involviert wurde, reingewaschen.

Restitutionsforderungen nach 1947

Nach Ablauf der Klagefrist Ende 1947 kam es zu mehreren, zumeist erfolglosen Rückerstattungsklagen. Exemplarisch soll der Versuch geschildert werden, den die Galerie Bernheim-Jeune 1957 unternahm, um eines ihrer Bilder, «Nature morte au bouquet de fleurs» oder «La Vénus de Cyrène» von Pierre Bonnard, aus der Schweiz zurückzuerhalten. Es war während der deutschen Besatzung entzogen worden und hängt seit 1956 im Kunstmuseum Basel.¹³⁵ Zwischen den Erben Bernheim-Jeune und dem Museum ist 1998 ein Einvernehmen über den Verbleib des Bilds erzielt worden, das heute noch in Basel zu sehen ist.¹³⁶

Im Juni 1957 teilte die französische Botschaft dem Eidgenössischen Politischen Departement mit, sie habe vergeblich versucht, vom Kunstmuseum Basel das Gemälde von Bonnard «La Vénus de Cyrène» zurückzuerhalten. Deshalb stell-

te das französische Erziehungsministerium einen offiziellen Antrag auf Restitution.¹³⁷ Auf Anfrage des Politischen Departements erklärte Museumsdirektor Georg Schmidt:

«Da es sich bei dem in Frage stehenden Stilleben von Bonnard nicht um einen Ankauf des Kunstmuseums, sondern um ein uns zugekommenes Legat handelt, habe ich mich beim Donator erkundigt und bin zu folgender Mitteilung autorisiert. Der Donator, Herr Robert Hess, Hotel Jura, Basel, hat das Bild als Testamentsvollstrecker der Basler Malerin Esther Mengold im Jahre 1955 in der Galerie Ernst Beyeler, Bäumleingasse 9, Basel, erworben und dem Museum als Legat der Esther Mengold-Stiftung überwiesen. Zu weiteren Erklärungen bin ich nicht ermächtigt.»¹³⁸

Das Politische Departement versuchte es nun direkt bei Robert Hess, dem Präsidenten der Esther-Mengold-Stiftung, doch konnte auch dieser keine weitere Auskunft geben:

«Als Präsident der «Esther-Mengold-Stiftung» habe ich das Bild am 25. November 1955 in der öffentlichen Ausstellung der Galerie Beyeler in Basel gekauft, und dann als Legat der Stiftung der Öffentlichen Kunstsammlung Basel übergeben. Die Galerie Beyeler ist mir persönlich sehr gut bekannt. Sie hat in der Schweiz wie international das beste Ansehen. Ich hatte deshalb nicht die geringste Veranlassung, die Galerie Beyeler über die Herkunft des Bildes von Bonnard zu befragen. Nach wie vor bin ich denn auch überzeugt, dass der Erwerb dieses Bildes absolut in Ordnung ist. Darüber aber, wie dieses Bild von Bonnard in die Galerie Beyeler gekommen ist, kann Ihnen die Galerie selber wohl am besten Auskunft geben.»¹³⁹

Beyeler wiederum erklärte, er habe das Bild von einem Privatmann in der Schweiz 1955 erworben, «welcher dieses seinerzeit von einem Pariser Sammler ordnungsgemäss gekauft hatte». «Mehr», so Beyeler weiter, wisse

«der Vorbesitzer darüber auch nicht, als dass ihm der französische Besitzer seinerzeit mitgeteilt hat, dass das Bild während des Krieges von Bernheim verkauft worden sei. Es ist bekannt, dass die Galerie während des Krieges verschiedene Bilder an befreundete Galerien und Sammler verkauft hatte.»¹⁴⁰

Nun hatte die Familie Bernheim-Jeune während des Kriegs tatsächlich selber Bilder verkauft, allerdings von Lyon oder von Lausanne aus. Wenn jedoch die

Galerie in Paris Bilder verkaufte, dann waren die Verkäufer keine Familienmitglieder der Bernheim-Jeune, sondern Charles Montag oder Eduard Gras.¹⁴¹ Beyeler hatte dem Politischen Departement angeboten, selbst rechtliche Abklärungen vorzunehmen. Das Departement riet ihm davon ab, da es den Bernheim-Jeune selbst überlassen sei, sich um ihre Rechte zu bemühen. Am 4. September 1957 antwortete es, eine Klage könne auf dem normalen Rechtswege eingereicht werden.

«Das Vorgehen der Galerie Bernheim erscheine fragwürdig, denn sie habe während des Krieges mehrere bekannte Bilder, die heute ebenfalls in andern Händen sind, gerade um einer Wegnahme zuvorzukommen, an ihr bekannte Erwerber verkauft und versuche es nun heute – wohl weil der Wert jener Bilder weiter gestiegen ist – zurückzugewinnen. In andern derartigen Fällen sei sie aber bereits vor den Gerichten unterlegen.»¹⁴²

Am 4. Dezember 1957 informierte die französische Botschaft, dass das Bild nicht Teil der Galerie, sondern der Privatsammlung gewesen sei. Dies gehe aus den Beweisschreiben der damaligen Experten hervor.¹⁴³ Weitere Bilder aus der Privatsammlung waren in der Nachkriegszeit restituiert worden und galten somit als Raubgut.

«Wenn es sich so verhalten sollte, dass das Bild als jüdischer Vermögenswert verkauft wurde, hätte in der betreffenden Periode niemand den willkürlichen Charakter dieser öffentlichen Verkäufe beschlagnahmter Güter ignorieren dürfen. In dieser Hinsicht ist festzuhalten, dass mehrere der Bilder, die auf demselben Inventar des Hotel der Desbordes-Valmore-Strasse erscheinen, in Deutschland wiedergefunden und restituiert wurden.»¹⁴⁴

Das Bild von Bonnard stammte aus der Privatsammlung der Familie Bernheim-Jeune und wurde von Bonnard für die Familie gemalt, trägt also einen sehr privaten Charakter. Abgebildet ist ein Tisch mit einer Blumenvase sowie einem Buch mit dem Titel «Vénus de Cyrène». Es zeigt die Innenansicht eines Zimmers mit offener Tür. Das Buch hatte Josse Bernheim-Jeune seinerzeit geschrieben und im Privatdruck herausgegeben.

Zu Recht wies die Botschaft auf die Publikation dieses Bilds im «Répertoire» der geraubten Güter hin¹⁴⁵ und verlangte eine erneute Analyse des Falles. Das Politische Departement befand jedoch, dass auch bei Vorliegen von neuen Informationen der Standpunkt nicht geändert würde. Schliesslich sei auch in den Geschäftsbüchern der Galerie Bernheim keine Spur von einem Verkauf dieses Bilds zu finden, womit das Departement den Fall als abgeschlossen betrachte-

te und an das Kunstmuseum Basel weiterverwies. Georg Schmidt wiederum war der Ansicht, dass diese Angelegenheit auch das Museum nicht betreffe, sondern lediglich die Galerie Beyeler. Die Galerie Beyeler hingegen beharrte auf ihren in Paris erhaltenen Informationen, nach denen das in Frage stehende Bild unrichtigerweise dem «Répertoire» angemeldet worden war. Das Bild sei rechtmässig verkauft worden.

Als Beyeler das Bild 1955 erwarb, stand das «Répertoire» bereits zur Verfügung. Beyeler hatte dieses auch konsultiert. Obwohl das Bild im «Répertoire» figurierte, zweifelte er den Raubgutcharakter des Bilds an. Er hatte sich in Frankreich Informationen beschafft, die es ihm erlaubten, die «Arisierung» der Galerie beziehungsweise der Sammlung nicht als «Raub» zu bewerten. Trotzdem können weder Beyeler noch das Kunstmuseum als gutgläubig gelten.

Jüngste Fälle

Seit der Wiederbelebung der Restitutionsfrage sind auch in der Schweiz neue Fälle aufgerollt worden. 1999 wurde Max Liebermanns «Nähschule im Waisenhaus Amsterdam» Gerta Silberberg, der in Grossbritannien lebenden Schwiegertochter des 1942 in Theresienstadt ermordeten Sammlers Max Silberberg aus Breslau, von der Stiftung Bündner Kunstsammlung aussergerichtlich zurückerstattet. Das Bild war 1934 von Silberberg über den Verleger und Kunsthändler Bruno Cassirer in Berlin an Adolf Jöhr verkauft worden. Von dort kam es 1992 als Legat ins Kunstmuseum Chur. Das Bild war 1997/98 in Hamburg, Frankfurt und Leipzig in einer grossen Liebermann-Ausstellung gezeigt und von einem Berliner Recherchierbüro aufgespürt worden.

Im Jahr 2001 wurde der Verbleib von Camille Corots «L'Odalisque», dessen Standort lange Zeit unbekannt gewesen war, in gutlichem Einvernehmen zwischen dem ursprünglichen Eigentümer und dem aktuellen Besitzer geklärt. Das Bild hatte ursprünglich dem Pariser Kunsthändler Josse Bernheim-Jeune gehört, wurde 1941 «arisiert» und gelangte auf verschlungenen Wegen in die Schweiz, wo es zuletzt vom Kunsthändler Peter Nathan, dem Sohn von Fritz Nathan, 1959 aus der Sammlung von Ursula Veraguth gutgläubig erworben wurde. Michel Dauberville, ein Erbe des Bernheimschen Besitzes, dessen Familie sich wie die Familie Nathan vor Verfolgung in die Schweiz hatte retten können, wandte sich an Nathan, und beide kamen überein, das Bild «in dankbarer Erinnerung an die gute Aufnahme ihrer Familien in der Schweiz während des Nazi-Regimes» zu verschenken. Da Dauberville der Basler und Nathan der St. Galler Kunstsammlung näherstand, wurden diese beiden Sammlungen je hälftig Eigentümer; das Bild wird im Zweijahresturnus in Basel und in St. Gallen ausgestellt.¹⁴⁶

Pendent sind zwei weitere Fälle von problematischen Besitzwechseln: Dies

betrifft zum einen Wassily Kandinskys «Improvisation Nr. 10», von Sophie Küppers der Hannoveraner Kunsthalle überlassen, 1937 vom NS-Regime beschlagnahmt, 1939 vom Kunsthändler Ferdinand Möller erworben, um 1952 an Ernst Beyeler verkauft, der es gleich an eine Winterthurer Abnehmerin weiterverkaufte, es 1955 aber wieder zurückkaufte. Jetzt sieht er sich mit der Rückgabeforderung von Küppers' Sohn Jen Lissitzky und einer entsprechenden Klage beim Basler Zivilgericht konfrontiert. Der zweite Fall, Ferdinand Hodlers «Stockhornkette am Thunersee», stammt ebenfalls aus der Sammlung Silberberg, wurde 1935 bei Graupe in Berlin versteigert und vermutlich über Fritz Nathan in die Schweiz gebracht. Um 1945 kaufte der Berner Medizinprofessor Bernhard Walthard das nach seiner Meinung aus der Sammlung A. Sutter, Oberhofen, stammende Gemälde. 1985 kam es in eine Auktion der Berner Galerie Kornfeld und wurde von Simon Frick, alt Regierungsrat in St. Gallen, gutgläubig erworben.

Die lückenlose Erfassung von Provenienzen ist insbesondere für die dreissiger und vierziger Jahre sehr schwierig, da schriftliche Belege vielfach fehlen oder unvollständig sind. Dennoch waren die Anstrengungen vieler ausländischer Museen und Sammlungen erfolgreich. Es wäre wünschenswert, wenn inskünftig auch in der Schweiz die zwangsweise Auflösung von jüdischen Sammlungen nicht mehr ignoriert und Untersuchungen der öffentlichen und privaten Bestände in Angriff genommen würden. Deren Ergebnisse sollten auch publik gemacht werden.

6.7 Tarnoperationen und Restitutionsansprüche

Die bei Kriegsbeginn oder kurz zuvor von deutscher Seite mit Hilfe schweizerischer Partner aufgezogenen Firmentarnungen stellten vermögensrechtlich eine konfliktanfällige Form der Eigentumsübertragung dar. Dafür sorgte zum einen die komplizierte Anlage vieler dieser Konstruktionen, mit deren Hilfe der international gestreute Auslandbesitz deutscher Mutterhäuser an schweizerische Neu-Eigentümer beziehungsweise an zum Schein «verschweizerte» Holdinggesellschaften übergeben worden war. Hinzu kam zum andern die grundlegende Ambivalenz der Tarnungen. Nach der Besetzung von Deutschland durch die Alliierten entbrannten Konflikte an mehreren Fronten:

Erstens, zwischen den schweizerischen Treuhändern, welche die von ihnen übernommenen Eigentumstitel für schweizerisch erklärten, und den alliierten Siegermächten, die das bestritten; zweitens zwischen schweizerischen Treuhändern und deutschen Alteigentümern, die einige Jahre nach Kriegsende – bei Wiedererlangung ihrer Handlungsfähigkeit – mit eigenen Ansprüchen auftra-

ten und darauf pochten, dass die Weitergabe bestimmter Vermögenswerte nur unter Vorbehalt erfolgt sei; drittens unter konkurrierenden schweizerischen Aspiranten, die ehemals deutsches Eigentum zu akquirieren suchten.

In allen diesen Fällen trat die Schweizerische Verrechnungsstelle als intervenierende Konfliktpartei hinzu, die den Charakter der betreffenden Firmen zu beurteilen hatte, nachdem sie vom Bundesrat im Frühjahr 1945 beauftragt worden war, eine Erfassung deutscher Vermögen in der Schweiz durchzuführen.

Hilfe beim Aufzug einer «Tarnung» stellte in der Schweiz keinen Straftatbestand dar. Die schweizerischen Beteiligten hatten auch dann keine Folgen zu befürchten, wenn sie durch wiederholte Falschaussagen gegenüber den zuständigen Behörden während oder nach dem Krieg die deutschen Partner beziehungsweise ihre eigene Rolle in den betreffenden Arrangements verdeckt hatten. Immerhin hatte die Identifizierung einer Firma als unter deutscher Kontrolle stehend – ob getarnt oder nicht – unmittelbare vermögensrechtliche Folgen. Sie fiel unter die Sperre, welche im Februar 1945 über alle deutschen Vermögen oder Beteiligungen verhängt worden war – eine Bestimmung, die auf den heftigen Widerstand aller Vermögensverwalter in der Schweiz stiess. Erst recht galt dies für den Inhalt des Abkommens von Washington vom Mai 1946, wonach diese deutschen Guthaben, unter Entschädigung der deutschen Eigentümer in deutscher Währung nach einem einheitlichen Wechselkurs, hätten liquidiert werden sollen. Schon das Kontrollratsgesetz Nr. 5 der alliierten Militärregierung vom Herbst 1945, welches den alliierten Anspruch auf Aushängung aller deutschen Auslandguthaben enthielt, war in der Schweiz auf Widerspruch gestossen. «Dies ist ja schweizerischerseits dem deutschen Staate gegenüber gerade immer wieder geltend gemacht worden, wenn entgegen dem bestehenden Rechtshilfeabkommen die Zwangsvollstreckung in die hier liegenden deutschen Vermögenswerte und sonstige auf die deutsche Devisengesetzgebung zurückgehende Verfügungen, als mit dem schweizerischen <ordre public> im Widerspruch stehend, mit Recht abgelehnt wurden [sic].»¹⁴⁷ Der Versuch zur Anwendung ausländischen Rechts auf dem Staatsgebiet der Schweiz, so stellten die juristischen Kommentare schon zur Jahreswende 1945/46 unter Parallelisierung der nationalsozialistischen Ansprüche mit dem Vorgehen der Alliierten fest, stelle einen Angriff auf zentrale Souveränitätsrechte dar, ganz zu schweigen von den geltenden Regeln des Völkerrechts, das solche Beschlagnahmungen des Eigentums von Zivilpersonen eines besiegten Lands untersagte. Von alliierter Seite wurde allerdings darauf hingewiesen, dass diese deutschen Vermögen ihre Entstehung teilweise den Raubzügen des NS-Regimes verdankten und dass sich darunter womöglich auch Fluchtkapital befand, das den Intentionen der NS-Täter diene.

War der Umgang mit dem deutschen Eigentum in der Schweiz somit schon per

se konfliktbeladen, so kam es zu einer Verschärfung der Probleme, sobald zwischen alliierten und schweizerischen Behörden eine Uneinigkeit entstand, ob es sich um eine Tarnung handelte oder nicht. Dies ging im allgemeinen mit Auseinandersetzungen in der Schweiz einher, die vor allem dann virulent wurden, wenn wichtige eigene wirtschaftliche Interessen beziehungsweise einflussreiche Gruppen betroffen waren. Als sich herausstellte, dass die Führungsspitze der Bankgesellschaft direkt und ganz persönlich in der Tarnung deutscher Versicherungsinteressen in der Schweiz engagiert war (Union Rück, Schweizerische Nationalversicherung), warf dies die Frage auf, ob man die eigenen Erkenntnisse den Alliierten offenbaren sollte: Die Antwort fiel teilweise bejahend aus, da man davon auszugehen hatte, dass die Alliierten ohnehin in Deutschland die entsprechenden Dokumente finden würden. Dem schloss sich die Frage an, wie das Verhalten der involvierten, hochangesehenen Schweizer zu beurteilen war. Konnte ihnen daraus irgendein Nachteil erwachsen? Offensichtlich musste man sich darüber Gedanken machen, sonst hätte der Direktor des Eidgenössischen Versicherungsamts, Boss, den Betreffenden nicht zusichern müssen, dass die aufgefundenen Unterlagen «weder an alliierte Stellen, noch an Steuerbehörden oder an andere Institutionen geraten» würden.¹⁴⁸ Waren aber diese Personen noch tragbar als mögliche Käufer für die zu liquidierenden deutschen Beteiligungen oder als Mitglieder des Verwaltungsrats? Vorort (Homberger) und Bankiervereinigung (Dunant) setzten sich entschieden dafür ein, dass gerade die Präsenz solcher «angesehenen Persönlichkeiten des Wirtschafts- und Bankwesens» Garantie dafür biete, «dass die Aktien nicht wieder in deutschen Besitz übergehen».¹⁴⁹ Dies völlig unbesehen der Tatsache, dass dieselben Personen deutschen Interessen als Strohmänner gedient hatten. Zumindest Paul Jaberg, langjähriger Verwaltungsratspräsident der Bankgesellschaft, hatte in diesem Fall auf weiteres Engagement zu verzichten, damit die Ausschaltung der deutschen Interessen für die Alliierten nicht völlig unglaublich wirkte.

«Wir sind eine Art Konkursverwaltung und haben die Interessen der deutschen Gläubiger zu vertreten.» So umschrieb im März 1947 der in diesen Fragen massgebende Diplomat Walter Stucki die eigene Interessenlage. Die Aussage richtete sich keineswegs nur gegen die Alliierten. Für die schweizerischen Behörden kam die Behandlung der in der Schweiz liegenden oder von dort aus verwalteten deutschen Vermögen einem Balanceakt gleich, in dessen Verlauf sie bald mit alliierten, bald mit schweizerischen, bald mit deutschen Interessenten aneinandergerieten. Die Frage der jeweiligen Zukunftsperspektiven beeinflusste das eigene Urteil massgeblich. So strebte zum Beispiel das Versicherungsamt nach einer möglichst raschen Freigabe der gesperrten Guthaben deutscher Versicherungsgesellschaften in der Schweiz, da es sich um lukrative Unternehmen handelte, die man nicht schädigen wollte, da man aber auch – in den Wor-

ten des Direktors – «an die Zeit denken [müsse], wo Deutschland wieder erstarkt dastehen und Reziprozitätsrechte fordern» werde.¹⁵⁰ Während die einen im Vertrauen auf die Kontinuität der Verhältnisse handelten, was angesichts des Zeitpunkts – September 1946 – und der Lage im besiegten und besetzten Deutschland ungewöhnlich anmutet, schienen andere mit einer längerfristigen Ausschaltung der deutschen Seite zu rechnen. «Es ist beschämend, wie viele Leute glauben, sie könnten sich nun an diesen deutschen Werten bereichern», konstatierte Max Ott, Direktor der Abteilung für deutsche Vermögen bei der Verrechnungsstelle, das daraus resultierende Verhalten, um bei späterer Gelegenheit, im November 1948, beizufügen: «Wenn der Druck der Alliierten in Deutschland nachlässt, so dürfte es verschiedene Deutsche geben, die erklären, wir hätten sie bestohlen.»¹⁵¹

Als die Deutschen im Lauf des Jahres 1949 ihre Handlungsfähigkeit zurückgewannen, trat genau diese Situation erneut ein. Wie die Eigentumsverhältnisse bei getarnten deutschen Firmen in der Schweiz zu beurteilen waren, liess sich gelegentlich nur noch vor Gericht austragen. In den frühen fünfziger Jahren hatten die verselbständigten deutschen Versicherungsgesellschaften in der Schweiz – die Union Rück und die Nationalversicherung – den ehemaligen deutschen Stammhäusern Nachzahlungen in Millionenhöhe zu leisten, da die deutsche Seite glaubhaft machen konnte, dass die «Verschweizerung» bei Kriegsbeginn nicht vorbehaltlos erfolgt war. Die Dokumentation war in diesen Fällen eindeutig genug. Erkennbar war auch, dass zumindest die Nationalversicherung die günstige Gelegenheit genutzt hatte, sich von einer lästig gewordenen und materiell drückenden Bindung zu lösen. Einer der massgeblichen Manager, welcher diese Trennung vorantrieb, Hans Theler, war ein geborener Schweizer, hatte jedoch während vieler Jahre und zum vollen Vertrauen in Deutschland, Spanien und Italien für die deutsche «Allianz» gearbeitet. Auf deutscher Seite empfand man das Verhalten «des Herrn Theler und der Schweizerischen Bankgesellschaft [...] als im höchsten Grade unehrenhaft».¹⁵² Eine derartige Moralisierung der Problematik war nicht ungewöhnlich. Vertrauen war stets ein zentraler Faktor bei dieser Art grenzüberschreitender Geschäfte gewesen, auch in jenen Fällen, wo keine Tarnung im Spiel war. Auch in der Schweiz nahm man bisweilen mit Ärger zur Kenntnis, dass die Deutschen nun wieder vor der Tür standen, als ob in der Zwischenzeit nichts gewesen wäre.

Der Fall Interhandel

Ganz aussergewöhnliche Dimensionen nahm die rechtliche und mediale Auseinandersetzung im Fall Interhandel an, der ehemaligen schweizerischen Finanzgesellschaft des IG-Farben-Konzerns, die bis zum Jahresende 1945 den Namen IG Chemie trug.¹⁵³ Den Amerikanern galt diese Gesellschaft als typi-

sche deutsche Tarnung, deren Bedeutung vor allem darin lag, dass sie einen der bedeutendsten Komplexe chemischer Fabriken in den USA über diesbezügliche Aktienmehrheiten kontrollierte. Infolge der Heftigkeit der amerikanischen Vorwürfe und der grossen involvierten Kapitalwerte bestand auch in der Schweiz ein hohes Interesse, die Art der deutschen Interessenbindungen, die hier im Spiel waren, zu klären.

Zwei aufwendige Revisionen im Kreis der betroffenen Firmen förderten 1945/46 reichhaltiges Material zutage. Im Gegensatz zum üblichen Verfahren der Verrechnungsstelle, das sich weitgehend auf die Erfassung der Verhältnisse zum Zeitpunkt der Sperrung deutscher Vermögen in der Schweiz im Februar 1945 beschränkte, griffen die Revisoren hier weit in die Vorkriegszeit zurück. Die Ergebnisse verdeutlichten die Enge der Bindungen bis in die erste Kriegszeit hinein; über deren formelle Aufhebung im Frühjahr 1940 hinaus fanden sich indes nur schwache Indizien einer fortdauernden Abhängigkeit von IG Farben. Der Fall war in mehrfacher Hinsicht ausserordentlich. Zum einen hatte IG Farben die Aktien der Schweizer Holding schon seit den frühen dreissiger Jahren formell nicht besessen, sondern diese lediglich über einen Bindungsvertrag mit Rückkaufoption gegenüber den bei der IG Chemie platzierten Aktienpaketen kontrolliert. Dieser Vertrag war im Mai 1940 aufgehoben worden. Zudem fehlten alle jene Papiere, welche eine Tarnung gewöhnlich hinterliess – Rückkaufoptionen, verdeckte Abmachungen unterschiedlicher Art. Die Deutschen hatten ganz und gar auf die Kraft des Faktischen gebaut, im Vertrauen auf die eigene Macht, auch die zukünftigen Verhältnisse entscheidend gestalten zu können. Die schweizerische Finanzholding musste vorbehaltlos in schweizerische Hände überführt werden, um glaubhaft vertreten zu können, dass auch die grossen IG-Farben-Interessen in den USA jetzt «schweizerisch» geworden waren. Der Ausgang des Kriegs, die Beschlagnahmung des Konzerns und die Inhaftierung seiner Spitzenmanager zerstörten die Hoffnung auf ein solches Arrangement, das von Anfang an mit hohen Unsicherheitsfaktoren belastet gewesen war. Ein mit Unterstützung von IG Farben in den späten dreissiger Jahren aufgebauter Kreis schweizerischer (Vorzugs-)Aktionäre beherrschte nunmehr die Gesellschaft und wollte nichts mehr wissen von Ambivalenzen in der zurückliegenden Entwicklung.

Um die Interpretation des Verhältnisses der IG Chemie/Interhandel zu IG Farben entbrannte seit 1948 ein hartnäckig durch alle Instanzen betriebener Rechtskonflikt zwischen den Vertretern des US-Justizministeriums und der Holdinggesellschaft, der erst in den frühen sechziger Jahren durch einen Vergleich beendet wurde, ohne dass es jemals zur gerichtlichen Beurteilung der zentralen rechtlichen Frage gekommen wäre: Handelte es sich bei dieser Gesellschaft um eine Tarnung deutscher Interessen, waren deren führende Köpfe

«Strohmänner» in deutschem Auftrag gewesen, und waren sie dies allenfalls sogar nach Kriegsende immer noch? Mehrfach schaltete sich die Schweizer Diplomatie in den Fall ein, nachdem sich 1946/47 auf schweizerischer Seite die Ansicht durchgesetzt hatte, dass die amerikanischen Vorwürfe schlecht belegt werden konnten, so dass sich die Möglichkeit eröffnete, einen erheblichen Vermögenskomplex für eigene Interessenten zu sichern. Jedoch erst 1963 gelang es der Schweizerischen Bankgesellschaft, einen Kompromiss mit dem US-Justizministerium auszuhandeln. Die amerikanischen Fabriken, die einst IG Farben gehört hatten, wurden versteigert; vom Erlös gelangten rund 40% an die Bankgesellschaft, welche sich ab 1958 die Aktienmehrheit der Interhandel gesichert hatte, und rund 60% in die USA.

Die Interhandel-Affäre fiel aus dem Rahmen. Auch wenn es sich bei diesem Firmenkomplex nicht um eine der konventionellen Tarnungen deutscher Interessen handelte, war er doch «deutsch gefärbt» («German tainted») in seiner ganzen Anlage. Der Kompromiss von 1963 hatte einen Schlusstrich gezogen; dennoch wollten die Gerüchte nie verstummen, dass es bei der Angelegenheit in verschiedener Hinsicht nicht mit rechten Dingen zugegangen sei. Der Zweifel richtete sich gegen die IG Chemie beziehungsweise Interhandel, die Bankgesellschaft und die Kompromisslösung von 1963. Da in Deutschland zudem noch eine Liquidationsgesellschaft namens IG Farben in Abwicklung die Hinterlassenschaften des einstigen Chemiekonzerns verwaltet und sich ab 1958 mehrfach mit eigenen Ansprüchen in die Auseinandersetzung eingeschaltet hat (und heute noch einzuschalten sucht), war der anhaltenden Spekulation Tür und Tor geöffnet. Allerdings förderte ein mehrjähriges Rechtsverfahren vor deutschen Gerichten in den achtziger Jahre keine Belege für die Verschwörungsthesen der Ankläger zutage, dass hier noch verdecktes deutsches Eigentum vorhanden war.

6.8 Schlussbemerkung

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass zahlreiche vermögensrechtliche Fragen, deren Entstehung auf die ausserordentlichen und katastrophalen Ereignisse der dreissiger und vierziger Jahre zurückging, nach 1945 unerledigt liegenblieben. Zwar erfolgten unmittelbar nach Kriegsende sowie zu Beginn der sechziger Jahre (Meldebeschluss) einige punktuelle Anstrengungen zu deren Lösung. Diese setzten jedoch verspätet ein, erfolgten stets nur auf Druck von aussen und waren unvollständig oder klammerten wichtige Aspekte aus. Schweizerische Behörden und Geschäftskreise lebten in der Überzeugung, dass von ihrer Seite keine Verpflichtung zu einer wie auch immer gearteten

«Wiedergutmachung» existiere. Auch die Untersuchungen der UEK konnten nicht alle aus dieser Haltung resultierenden Probleme befriedigend klären. Ungeklärt blieb die Frage, ob neben Bankkonten nicht auch andere Werte späterer Opfer des NS-Regimes – Immobilien zum Beispiel – in der Schweiz treuhänderisch verwaltet wurden. Noch nicht abgeschlossen sind die Untersuchungen von ICHEIC zur Frage der Versicherungspolizen. Erst deren Ergebnisse werden eine Grundlage für die genauere Analyse der Vorgänge bieten. Das Schicksal schweizerischer NS-Opfer, denen die eigene Regierung den diplomatischen Schutz verweigerte, wurde nur teilweise verfolgt – dies auch bezüglich allfälliger Restitutionsansprüche, wobei gerade in diesen Fällen des unterlassenen Schutzes eigener Bürger der Begriff der «Wiedergutmachung» besonders angemessen gewesen wäre. Vor allem aber konnte die Drehscheibenfunktion des schweizerischen Finanzplatzes zur Weiterleitung von Vermögenswerte in Drittländer nur unzulänglich geklärt werden.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit war als erstes eine Reaktion bezüglich der in die Schweiz verbrachten Raubgüter erfolgt. Der entsprechende Bundesratsbeschluss von Ende 1945 kam allerdings nur unter massivem Druck der westlichen Alliierten zustande. In den Einzelheiten offenbarte er gravierende Unzulänglichkeiten, welche seine Wirksamkeit von vornherein sehr beeinträchtigten. Hier ist die kurze Laufzeit von zwei Jahren zu erwähnen; sodann war er beschränkt auf die Kriegsjahre sowie auf die von Deutschland besetzten Länder. Die Opfer von Beraubungen in Deutschland beziehungsweise in Österreich oder der Tschechoslowakei waren nicht klageberechtigt. Zudem war die Beweislast vollständig an die Opfer überwältigt worden. In Abweichung von den schweizerischen Zusagen in der Currie-Vereinbarung vom März 1945 erfolgte keine eigene Suche nach Raubgütern in der Schweiz; die Behörden wurden nur aktiv bei Einreichung einer Klage mitsamt den erforderlichen Beweismitteln durch die Betroffenen. Es versteht sich von selbst, dass dies in zahlreichen Fällen kaum möglich war, da die Opfer nicht mehr am Leben waren oder in den schwierigen Umständen der unmittelbaren Nachkriegszeit weder über die Gelegenheit noch über die materiellen Mittel verfügten, in der Schweiz eine Klage einzureichen. Die schweizerischen Behörden hatten es zudem unterlassen, den Raubgüterbeschluss international bekanntzumachen, was eine essentielle Voraussetzung für seine Wirksamkeit gewesen wäre. Entsprechend lückenhaft und zufällig blieben die eingeleiteten Verfahren. Im Falle der Raubkultur waren diese fast vollständig beschränkt auf Kunstwerke, deren Entwendung und Verbringung in die Schweiz durch die Alliierten 1945 belegt worden war (Cooper-Liste); was den sehr umfangreichen Handel mit geraubten Wertchriften betrifft, kamen nahezu alle Klagen aus den Niederlanden, was lediglich den zufälligen Umstand widerspiegelt, dass die dortigen Vorgänge durch

Erhaltung der betreffenden deutschen Akten gut dokumentiert waren. Angesichts der Schätzungen über den Umfang des Handels mit geraubten Wertchriften (50–100 Mio. Franken) umfassten die Restitutionsfälle nur den kleinsten Bruchteil des Gesamtvolumens. Alle diese Restitutionsvorgänge waren – soweit erkennbar – Anfang der fünfziger Jahre abgeschlossen.

Viel später begann man sich mit den nachrichtenlosen Vermögen bei schweizerischen Banken und Treuhändern zu befassen. Gut begründete Vorstösse der unmittelbaren Nachkriegszeit und einzelne Initiativen der schweizerischen Verwaltung erwiesen sich als nicht durchsetzbar gegenüber den Banken. Entsprechend unvollständig blieb dann auch die vermeintlich definitive Erledigung des Problems durch den Meldebeschluss von 1962, dessen Ausführung den Banken und sonstigen Vermögensverwaltern überlassen worden war. Im Falle der Versicherungen unterblieben administrative Massnahmen vollständig. Die zu beobachtenden Verzögerungen und Unzulänglichkeiten hängen primär mit dem Fehlen einer handlungsfähigen Lobby zusammen, welche den nötigen innenpolitischen Druck hätte aufbauen können. Betroffen waren zumeist Ausländer, die als Einzelpersonen oder vertreten durch jüdische Interessenorganisationen über kein Druckpotential verfügten. Die IRO, der die Alliierten die erblos gebliebenen Vermögen Verfolgter zugesprochen hatten, ging ebenfalls leer aus. Die jüdischen Gemeinden in der Schweiz unterstützten zwar die Einleitung effizienter Massnahmen, waren jedoch zu schwach, um sich durchzusetzen. Dies bestätigt sich, wenn man vergleichend auf jene Fälle zurückgreift, bei denen schweizerische Geschädigte mit ins Spiel kamen.

Aufschlussreich ist, dass die nur begrenzt oder gar nicht erfolgreichen Rückerstattungsansprüche im Widerspruch standen zu den Abkommen mit Polen und Ungarn von 1949 und 1950. In diesen wurde die Auslieferung nachrichtenlos gebliebener Guthaben von Angehörigen dieser Länder ohne weiteres vereinbart, da man auf eine Begünstigung gefährdeter schweizerischer Interessen in den Auseinandersetzungen um die Nationalisierung der Industrie in diesen Ländern hoffte. Die sonst jeweils vorgebrachten Argumente um Rechtssicherheit, Eigentumsschutz und Bankgeheimnis wurden in diesen Fällen vom Tisch gewischt. Auch bei Interhandel, wo es um schweizerische Ansprüche auf ehemals deutsches Eigentum ging, engagierten sich die Behörden mit Nachdruck, bis hin zu einem Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag, während sie bei den nachrichtenlosen Vermögen über Jahrzehnte passiv blieben. Deutsche vermögensrechtliche Ansprüche, welche aus den zurückliegenden kriegswirtschaftlichen Tarnungen resultierten, fanden vor schweizerischen Gerichten zu Beginn der fünfziger Jahre ebenfalls eine effiziente Bearbeitung. Sogar ehemalige NS-Täter, welche über die Teilung der Beute in Streit geraten waren, konnten ihre Differenzen vor schweizerischen Gerichten austragen. Die

Opfer hatten hingegen über Jahrzehnte zurückzustehen, so dass zahlreiche Ansprüche inzwischen definitiv nicht mehr zu klären sind.

- ¹ Fisch, Reparationen, 1992, S. 126; vergleiche auch Keilson, Reparationsverträge, 1988, S. 122.
- ² Vergleiche Sagi, Organisationen, 1989, S. 99f.
- ³ Robinson, Indemnification, 1944, S. 83.
- ⁴ Dieses und die folgenden Zitate nach: NARA, RG 226, Entry 27, Box 2, Final Report of the Inter-divisional Committee on Reparation, Restitution and Property Rights, Reparation Memo 29, 31. Mai 1944. Das Komitee war Teil des Exekutivkomitees für Aussenwirtschaftspolitik, das der US-Kongress im Mai 1944 geschaffen hatte; der Vorsitz lag bei dem stellvertretenden Staatssekretär Dean Acheson.
- ⁵ Inter-Allied Declaration Against Acts of Dispossession Committed in Territories under Enemy Occupation or Control, in FRUS, 1943 I, S. 444 (Original englisch). Unterzeichnet hatten – neben den USA, Grossbritannien, der UdSSR und dem Französischen Nationalkomitee – Australien, Belgien, China, Griechenland, Indien, Jugoslawien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Polen, die Südafrikanische Union, Tschechoslowakei, die gemeinsam als Vereinte Nationen zeichneten.
- ⁶ Vergleiche DDS, Bd. 15, S. 1026f.
- ⁷ Eckes, Search, 1975, S. 153.
- ⁸ Proceedings, 1948, S. 939 (Original englisch).
- ⁹ Vergleiche Durrer, Finanzbeziehungen, 1984.
- ¹⁰ Pariser Schlussakt, Artikel 8 (Original englisch), BAR, E 2001 (E) 1969/121, Bd. 155.
- ¹¹ Ebenda.
- ¹² Dieser Vorgang und die für die Schweiz vorteilhafte Lösung wurden bereits in Kapitel 4.5 geschildert.
- ¹³ Junz, Restitution, 2002, S. 8; 15.
- ¹⁴ Vergleiche Pawlita, Wiedergutmachung, 1994; Goshler, Wiedergutmachung, 1992.
- ¹⁵ Fisch, Reparationen, 1992.
- ¹⁶ Vergleiche Junz, Restitution, 2002, S. 3ff.
- ¹⁷ So der Mitarbeiter im Auswärtigen Amt und Bochumer Titularprofessor Helmut Rumpf; vergleiche Einleitung zu Helmut Rumpf, Die deutschen Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg (www.vho.org/D/DGG/Rumpf33_3).
- ¹⁸ Herbst, Einleitung, 1989, S. 8f.
- ¹⁹ Protokoll der nationalrätlichen Kommission vom 25. August 1962, S. 8; BAR, E 4110 (A) 1973/85, Bd. 3.
- ²⁰ Ebenda, S. 9.
- ²¹ Archiv SVBg, Protokoll der 206. Sitzung des Verwaltungsrats der SBVg, 22. Dezember 1952, S. 14.
- ²² Fisch, Reparationen, 1992, S. 29.
- ²³ Frowein, Einordnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 620; Fisch, Reparationen, 1992, S. 34.
- ²⁴ Fisch, Reparationen, 1992, S. 31.
- ²⁵ Hoover Library, Stanford University, Gouvernement Documents Germany, Territory under US-Military Occupation, 1945–, US Zone, Military Government Gazette, Issue A, June 1946 (Original englisch).

- 26 Fisch, Reparationen, 1992, S. 30. Der Autor schätzt, dass von der «gut einer Milliarde Mark», die in Westdeutschland restituiert wurden, ca. 50% als Reparationen betrachtet werden konnten (S. 213).
- 27 Vergleiche Goschler, Wiedergutmachung, 1992, S. 63.
- 28 Fisch, Reparationen, 1992, S. 120 und 122.
- 29 Jerchow, Deutschland, 1978, S. 180f.
- 30 Rapport sur les relations financières avec les Etats-Unis d'Amérique, in: DDS, Bd. 15, S. 923.
- 31 DDS Bd. 15, S. 984 (beide Zitate).
- 32 DDS, Bd. 15, S. 986 (Original französisch).
- 33 DDS, Bd. 15, S. 1028.
- 34 Archiv SBVg, J3 (laufende Ablage), Vorbericht zur Sitzung der Juristischen Kommission, 13. Juli 1945.
- 35 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000003024, Notiz [gezeichnet Jann], 23. Oktober 1945.
- 36 BAR, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 442; Aktennotiz, 11. August 1945; auch zitiert in Tisa Francini/Heuss/Kreis, Fluchtgut, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 354.
- 37 BAR, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 443, Kunsthandelsverband an EPD, 30. November 1945.
- 38 BAR, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 443, Kunsthandelsverband an EPD, 27. Dezember 1945.
- 39 Eine gute, um weitere Informationen ergänzte Wiedergabe der Cooper-Liste bei Buomberger, Raubkunst, 1998, S. 456ff.
- 40 Schweden ergriff früher gesetzliche Massnahmen, scheiterte aber in der Praxis an der «Naivität» oder an der an «Normalität» orientierten Mentalität der überprüfenden Behörden. Vergleiche Seyler, Handel, 2001.
- 41 Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- 42 Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 22.
- 43 Currie-Abkommen vom 8. März 1945, DDS, Bd. 15, S. 896.
- 44 Schreiben der drei Leiter der alliierten Verhandlungsdelegationen an die schweizerische Delegation. Im Gegensatz zum Vertrag von Washington, der im Hinblick auf seine Ratifikation durch das Parlament der Eidgenossenschaft veröffentlicht wurde, blieben zwei Briefe, die auf die Lage der Opfer eingingen, damals geheim. Vergleiche www.dodis.ch: Dokument Nr. 1732.
- 45 Siehe den Fall des Barons Robert von Hirsch 1936; Tisa Francini/Heuss/Kreis, Fluchtgut, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 341.
- 46 Art. 1 Abs. 2 RGB.
- 47 Ausführlich Grell, Entartete Kunst, 1999, S. 197ff.; Siehr, Rechtsfragen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 1.2.2.2; Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel A.II.
- 48 Castelmur, Finanzbeziehungen, 1992; Frei, Washingtoner Abkommen, 1969.
- 49 Siehe Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tärnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 1 und 4.4, die Aussagen Alfred Kurzmeyers zugunsten von Hermann Josef Abs oder des SS-Angehörigen Leo Volk.
- 50 Archiv UBS, Bestand SBG, 1200000002680, 13. Mai 1950, Erklärung von Alfred Schaefer. Siehe Perrenoud/López/Adank/Baumann/Cortat/Peters, Place financière, 2002 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 4.6.2.
- 51 Bericht des EPD über die Finanzverhandlungen mit der alliierten Delegation, in: DDS, Bd. 15, S. 1018 (Original französisch).
- 52 BAR, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 474, Aktennotiz einer Besprechung vom 21. August 1947, veröffentlicht in: DDS, Bd. 17, Nr. 19.
- 53 Archiv CSG, Bestand Leu, 53.105.201, «Herrenlose Vermögen in der Schweiz. Konferenz auf dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Bern, 20. Februar 1952», 7. März 1952, S. 5.

- 54 Archiv SBVg, Protokoll der 203. Sitzung des Verwaltungsrats der SBVg, 23. April 1952, S. 9.
- 55 Archiv SBVg, Protokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses der Juristischen Kommission, 1. Dezember 1952, S. 3.
- 56 Picard, Schweiz, 1994, S. 194–217.
- 57 Haldemann, Schutz, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- 58 Ludi/Speck, Victims, 2001; im weiteren auch Huonker/Ludi, Roma, 2001; Spuhler/Jud/Melichar/Wildmann, Arisierungen, 2002, Kapitel 3 (Veröffentlichungen der UEK); Speck, Entrechtungsschäden, 1998.
- 59 Bonhage/Lussy/Perrenoud, Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 6.4.
- 60 Archiv SBV, ohne Signatur, SBV Zürich an Generaldirektion «sehr vertraulich», 21. November 1969.
- 61 Am 25. Mai 1946 baten die drei alliierten Delegationsleiter Walter Stucki darum, «Ihrer Regierung die Möglichkeit zur Schaffung eines administrativen Verfahrens im Interesse der Opfer der deutschen Plünderungen, deren Vermögenswerte in der Schweiz gefunden würden, zur wohlwollenden Prüfung zu unterbreiten, und dies in einer einfachen und kostengünstigen Art, welche der Armut und Schwäche dieser Opfer Rechnung trägt» (Original französisch); vergleiche BAR, KI/646, Alliierte Delegationsleiter an Stucki, 25. Mai 1946. www.dodis.ch / Dokument Nr. 1732
- 62 BAR, K I/646, Bestätigung des Briefs Stuckis an die Alliierten Delegationsleiter durch diese, 25. Mai 1946 (Original französisch), www.dodis.ch/Dokument Nr. 1730.
- 63 Hug/Perrenoud, Vermögenswerte, 1997, S. 6.
- 64 Bonhage/Lussy/Perrenoud, Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Tabelle 11 in Kapitel 6.1.
- 65 Bonhage/Lussy/Perrenoud, Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 6.1.2.
- 66 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000003018, «Notiz über die Besprechung in Bern beim Eidgenössischen Politischen Departement vom Dienstag, den 10. Januar 1950, betreffend herrenlose Güter, die bei schweizerischen Banken verwaltet werden», 10. Januar 1950.
- 67 Archiv CSG, Bestand SVB, 43.104.205.399, Dossier 656, SVB an Albert B., 5. Februar 1987; die Kostensteigerung von 1960 bis 1987 entsprach der Geldentwertung in der Schweiz; da aber zugleich der Dollar, der für viele Anspruchsteller die massgebliche Währung war, gegenüber dem Franken auf weniger als die Hälfte seines Werts sank, erhöhte sich die Kostenbelastung beträchtlich.
- 68 ICEP, Report, 1999, S. 95.
- 69 ICEP, Report, 1999, S. 10.
- 70 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000003741, «Umsatzlose Konti/Depots verstorbener Kunden; Verrechnung von Spesenforderungen, Saldierung», 1. Oktober 1987; «Liquidierung von ganz alten Dossiers bei SVZE durch SVZE-VAR (Dr. V.)», 9. Oktober 1986.
- 71 Art. 4 des Bundesbeschluss 984 betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte, 13. Dezember 1996 (AS 1996, S. 3487).
- 72 Archiv UBS, Bestand SBV, 1000, Fall U.A., EBK an SBV-GD, 12. Juni 1990.
- 73 Archiv UBS, Bestand SBV, 1000, Fall U.A., «Strafanzeige gegen U.A.?', ohne Datum.
- 74 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000003024, «Exposé zur Frage der erblosen oder nicht disponiblen jüdischen Vermögen in der Schweiz», 16. Juni 1946, S. 2.
- 75 Vergleiche hierzu Hug/Perrenoud, Vermögenswerte, 1997.
- 76 Archiv CSG, Bestand SKA, 11.105.208.301, SC 2052, SBVg-Zirkular Nr. 90 D (Abschrift), 13. Juli 1955.
- 77 BBl 1962/I, S. 936.

- 78 Bonhage/Lussy/Perrenoud, Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 119.
- 79 Vergleiche Picard, Switzerland, 1993, S. 9.
- 80 BBl 1962/I, S. 933.
- 81 So fasste der Bundesrat die Situation in seiner Botschaft von 1962 zusammen, vergleiche BBl 1962/I, S. 934.
- 82 Im einzelnen Vischer, Handel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel C.II.1.
- 83 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000003018, «Notiz über die Besprechung in Bern beim Eidgenössischen Politischen Departement vom Dienstag, den 10. Januar 1950, betreffend herrenlose Güter, die bei schweizerischen Banken verwaltet werden», 10. Januar 1950.
- 84 Vergleiche den Fall Arthur D., Bonhage/Lussy/Perrenoud, Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 8.3.2.
- 85 Erst seit der Einführung der Geldwäschereigesetzgebung durch das Bundesgesetz vom 23. März 1990 und das Bundesgesetz vom 18. März 1994 sind die Banken dazu verpflichtet und berechtigt, nach dem wirtschaftlich Berechtigten an den Werten zu fragen.
- 86 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000007141, «Rapport, Isak C. und Frau Lida C.», ohne Datum.
- 87 Bonhage/Lussy/Perrenoud, Vermögen, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 310.
- 88 ICEP, Report, 1999, S. 69. Die Zahl der 53 866 Konten, welche das ICEP publiziert hat, ist inzwischen durch definitive Zahlen ergänzt werden: Die Kategorien 1–4 des ICEP ergeben nach den Arbeiten des Schiedsgerichts nur noch 36 132 Konten mit einem möglichen oder wahrscheinlichen Zusammenhang zu Opfern des Nationalsozialismus.
- 89 Archiv UBS, Bestand SBV, ohne Signatur, SBV an Hans H., 7. Februar 1997.
- 90 Diese befanden sich an der Lutherstrasse 30, der Kurfürstenstrasse 88, der Viktoriastrasse 33.
- 91 Archiv Schweizer Rück, Dossier «Verkauf des Anker durch die Schweizer Rück, Korrespondenz 1938–1943, Besprechungen in Zürich, der Anker, Wien», 25. Februar 1943.
- 92 BGHZ, 6. Bd., S. 34.
- 93 Archiv Rentenanstalt, Dossier Emigrantenversicherung II, Exposé der Basler Leben vom 30. Juni 1945.
- 94 Eigene Erhebungen der Gesellschaften nach Kriegsende (Anhang Exposé Karrer [Rentenanstalt] «Zur Frage der beschlagnahmten deutschen Lebensversicherungsverträge von Emigranten», 8. November 1945). Zu berücksichtigen ist, dass es sich bei den genannten Zahlen um eigene Erhebungen der Versicherungsgesellschaften handelt. Es wurden nur die bis zum 31. Dezember 1944 getätigten Auszahlungen aufgeführt. Die effektiv ausbezahlten Werte dürften etwas höher liegen, da auch 1945 noch Versicherungen an die NS-Behörden ausbezahlt wurden und die Hauptsitze noch nicht über vollständige und zuverlässige Informationen der Zweigniederlassungen verfügten. Hinzu kommen die abgeführten Beträge der Schweizer Rück-Tochter in Wien, Der Anker: Diese hatte nach eigenen Schätzungen bis Kriegsende «knapp 400 000 RM» an die Reichsstellen überwiesen; siehe hierzu Stiefel, Lebensversicherer, 2001, S. 92.
- 95 ZR 55 (1956), Nr. 60, S. 123ff.; dazu Dreifuss, Geschäftstätigkeit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel C.II.3.1; Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 7.5.
- 96 BGE 79 II 193. Dazu Dreifuss, Geschäftstätigkeit, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel C.II.3.1; Lüchinger, Rechtsprechung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 7.5.
- 97 Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 26. März 1953 i. S. Rentenanstalt vs. Elkan, S. 9f.
- 98 Vischer, Recht, 1998, S. 461.
- 99 BGE 79 II, S. 202.
- 100 Vergleiche Feldman, Allianz, 2001; Stiefel, Lebensversicherungen, 2001.

- 101 Vergleiche Junz, Restitution, 2002.
- 102 Thalmann, Verjährung, 1940, S. 155.
- 103 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000003024, «Notiz [gez. Jann] betreffend Beutegüter», 18. September 1945.
- 104 Archiv UBS, Bestand SBG, 12000003024, Notiz [gez. Jann], 23. Oktober 1945.
- 105 Die Summe der in diesem Zusammenhang ausgerichteten Entschädigung belief sich auf rund 6000 Franken (Bger, Raubgutfälle R13, R28, R29, R30, R32, R34, R39, R40, R41).
- 106 Für Einzelheiten siehe Lussy/Bonhage/Horn, Wertpapiergeschäfte, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 9.
- 107 Bei der Klage R33 aus Luxemburg handelte es sich um eine Sammelklage von 31 Klägern gegen die SKA: Damit waren aus Luxemburg eigentlich 47 Klagen an das Bundesgericht gegangen.
- 108 BAR, E 6100 (A) -/24, Bd. 11, Leuch an Bundesrat, 29. August 1950.
- 109 Bger, R11/II, Kammer zur Beurteilung von Raubgutklagen, 21. September 1948, S. 18.
- 110 Bger, R4, Klageantwort der SKA in Sachen Nicolas Kieffer, 5. Dezember 1946, S. 7.
- 111 BAR, E 6100 (A) -/24, Bd. 5, EFV an Bundesrat Nobs, 9. Februar 1948.
- 112 Bger, R15, «Kammer zur Beurteilung von Raubgutklagen. Sitzung vom 3. November 1948», S. 15.
- 113 Bger, R15, «Kammer zur Beurteilung von Raubgutklagen. Sitzung vom 3. November 1948», S. 15.
- 114 Bger, R15, «Kammer zur Beurteilung von Raubgutklagen. Sitzung vom 3. November 1948», S. 15.
- 115 Archiv UBS, Bestand SBV, AN 1948, 1396/3, 4.108, D-13-4-1, «Raubgutprozess Jeanne Wilhelmy [...] Verhandlung vor dem Schweizerischen Bundesgericht», S. 4.
- 116 Archiv SBVg, Vorbericht zur 112. Sitzung des Ausschusses der SBVg, 19. März 1951.
- 117 Archiv CSG, 11.105.205.301-0112 SC 2258, «Verband Schweiz. Darlehenskassen St. Gallen», «Bericht über die Vorbereitungsverhandlungen in Sachen Nicolas Kieffer», 3. November 1947.
- 118 BAR, E 6100 (A) -/24, Bd. 5, EFV an Bundesrat Nobs, 9. Februar 1948.
- 119 BAR, E 6100 (A) -/24, Bd. 11, Notiz an Bundesrat Nobs, 26. Dezember 1950.
- 120 BAR, E 6100 (A) -/24, Bd. 5, Aktennotiz für den Rechtsdienst des EFZD, 3. Januar 1946.
- 121 BAR, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 437, Protokoll der Sitzung der Juristischen Kommission der SBVg, 13. Juli 1945.
- 122 Zuvor hatte die SVSt wegen des Zahlungsverkehrs und der Clearingverfehlungen bereits zahlreiche Untersuchungen durchgeführt. Diese befassten sich jedoch (noch) nicht mit Fragen der Raubkunst.
- 123 Diese Auswertung basiert auf dem Archiv des Bundesgerichts, welches für diese Analyse systematisch gesichtet wurde.
- 124 Es handelt sich um eine vollständige Erfassung der auf Kulturgut bezogenen Klagen vor der «Raubgutkammer».
- 125 Bei Buomberger fälschlicherweise Restitution aller drei Objekte (Buomberger, Raubkunst, 1998, S. 118f.).
- 126 Buomberger hält fest, dass es bei sechs Bildern nicht zu einer Klage kam. Buomberger, Raubkunst, 1998, S. 120. Die anderen Autoren schreiben von einer Rückgabe aller 77 Güter. Kreis, Kunsthandel, 1998, S. 127; Frehner, Raubkunst, 1998, S. 135–146; Heuss, Kunst- und Kulturgutraub, 2000, S. 91.
- 127 Der Dali, «Die Küste», von Watson kam 1942 als Depositum der Emanuel Hoffmann-Stiftung in die Öffentliche Kunstsammlung Basel. Nach dem Krieg war das Bild Gegenstand einer aussergerichtlichen Einigung, wonach es Watson zugesprochen wurde. Dieser überliess es jedoch für 3000 Franken dem Kunstmuseum Basel. Entscheidend ist, dass das Bild nicht – wie Cooper meinte – vom ERR beschlagnahmt wurde, sondern Watson von einem Freund aus seiner Wohnung gestohlen wurde. Über Albert Skira wurde es in die Schweiz gebracht (Buomberger, Raubkunst, 1998, S. 86). – BArch, B 323/ 290; NARA, RG 84, Entry 3221, Box 8, Safehaven Subject Files, «Looted Pictures»; NARA, RG 84, Entry 3223, Box 90, Safehaven Name Files; BAR, E 4320 (B) 1987/187, Bd. 78; BAR, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 442, sowie BAR, E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 1087.

- ¹²⁸ Zwei Corots und ein Pissarro aus der Sammlung Bernheim-Jeune sowie ein unbekannter Utrillo.
- ¹²⁹ Jan Steen aus der Sammlung Goudstikker.
- ¹³⁰ Renoir aus der Sammlung Lindon.
- ¹³¹ H. L. Mermod (1891–1962) war ursprünglich Industrieller, später jedoch vor allem als Verleger und Mäzen bekannt. Er sammelte sowohl waadtländische Gegenwartskunst, besass aber auch Werke von Cézanne, Vuillard, Matisse, Gris und Picasso. *Encyclopédie illustrée*, 1978, Bd. 7, S. 211; zu weiteren waadtländischen Sammlern S. 250f.
- ¹³² Eine Parallele kann mit Frankreich hergestellt werden. Auch dort wurde die zentrale Frage der Beraubung ausgeklammert: In Frankreich wurden um die 60 «Kunsträuber» vor Gericht gestellt. Gegenstand der Verhandlung war aber nicht die Plünderung von jüdischen Sammlungen, sondern die Kollaboration mit der deutschen Besatzungsmacht. So lautete auch hier die Frage nicht, inwiefern die Kunsthändler und Sammler sich am NS-Kunst- und Kulturraub beteiligten, sondern ob sie über die Plünderungen informiert waren und wissentlich «geraubte» Kunst aus den besetzten Ländern erworben hatten.
- ¹³³ BAR, E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 83, Jahresbericht 1948 der SVSt, Abteilung für die Liquidation deutscher Vermögenswerte, Abschnitt «Behandlung der Regressansprüche gemäss Bundesratsbeschluss betreffend Rückgabe von Raubgut vom 10. Dezember 1945», S. 16.
- ¹³⁴ BAR, E 7160-07 (-) 1968/54, Bde. 1093–95 (Wendland); 1096 (Hofer).
- ¹³⁵ Feliciano, Musée, 1995, S. 94f. Feliciano schreibt, dass das Bild von einem der «Ariseure» beschlagnahmt wurde.
- ¹³⁶ Buomberger, Raubkunst, 1998, S. 87. Gespräche der Autorinnen mit Dr. Katharina Schmidt (ehemaliger Direktorin der Öffentlichen Kunstsammlung Basel) und Michel Dauberville (Erbe von Josse Bernheim-Jeune). Vergleiche *Le Temps*, 7. August 1998.
- ¹³⁷ BAR, E 2001 (E) 1970/217, Bd. 279, Französische Botschaft an EPD, 20. Juni 1957.
- ¹³⁸ BAR, E 2001 (E) 1970/217, Bd. 279, Schmidt an EPD (Chef des Rechtsdienstes), 13. Juli 1957.
- ¹³⁹ BAR, E 2001 (E) 1970/217, Bd. 279, Hess an EPD, 19. August 1957.
- ¹⁴⁰ BAR, E 2001 (E) 1970/217, Bd. 279, Beyeler an EPD, 27. August 1957.
- ¹⁴¹ Siehe Tisa Francini/Heuss/Kreis, Fluchtgut, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), Kapitel 5.2.2.4.
- ¹⁴² BAR, E 2001 (E) 1970/217, Bd. 279, Aktennotiz von Zoelly, 29. August 1957.
- ¹⁴³ BAR, E 2001 (E) 1970/217, Bd. 279. Ein Zeugnis stammt von Charles Durand-Ruel vom 5. September 1957, der die Privatsammlung von Joseph Bernheim am 27. Juni 1941 inventarisierte und sich an den Bonnard, der über der Verbindungstür zwischen dem Ess- und Wohnzimmer hing, erinnerte. Das Schreiben des zweiten Experten, Raingo-Pelouse, an Dauberville vom 15. Oktober 1957 bestätigt diese Aussage. Auch dieser erinnerte sich daran, dass er den Bonnard einer Expertise unterzogen und dass er ihn als mit «Dessus de porte (nature morte) par Bonnard» bezeichnet habe. Das Bild befand sich im «hôtel particulier», Desbordes-Valmore 17.
- ¹⁴⁴ BAR, E 2001 (E) 1970/217, Bd. 279, Ambassade de France an EPD, 4. Dezember 1957 (Original französisch).
- ¹⁴⁵ Siehe Groupe français, Répertoire, 1947ff., Bd. 2, Nr. 4998, OBIP 43572, S. 225. Besitzer: Jean Bernheim-Jeune.
- ¹⁴⁶ Dominik Heitz, *Basler Zeitung*, 19. Juni 2001.
- ¹⁴⁷ Peter, Auslieferung, 1946, S. 25.
- ¹⁴⁸ Archiv Schweizer Rück, Bestand Union Rück, Sitzung Verwaltungsrat, 23. November 1945, S. 6.
- ¹⁴⁹ BAR, E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 13, Protokolle der Aufsichtskommission über das Abkommen von Washington, 11. März 1947, S. 108.
- ¹⁵⁰ Archiv Schweizer Rück, Bestand Union Rück, Sitzung Verwaltungsrat 4. September 1946, S. 61f.
- ¹⁵¹ BAR, E 2001 (E) 1968/79, Bd. 2ff., Protokolle der Aufsichtskommission für das Abkommen von Washington, 23. November 1948.

- ¹⁵² Archiv Münchener Rück, A 2.19 Nr. 109, Schweizerische National, Aktennotiz für Dr. Schieren betr. «Schweizer National» (Herzog), 25. März 1976, S. 5.
- ¹⁵³ Für Einzelheiten siehe König, Interhandel, 2001 (Veröffentlichungen der UEK).
- ¹⁵⁴ Siehe den Fall Miedl versus Schwend, in: Uhlig/Barthelmess/König/Pfaffenroth/Zeugin, Tarnung, 2001 (Veröffentlichungen der UEK), S. 364, Anmerkung 4.

7 **Schlussbetrachtung: Erkenntnisse, Einsichten und offene Fragen**

Als die UEK am 13. Dezember 1996 beauftragt wurde, die offenen Fragen zur Schweiz in der Ära des Holocaust zu untersuchen, waren fünfzig Jahre seit der Unterzeichnung des Abkommens von Washington zwischen den Alliierten und der Schweiz vergangen.¹ Damals meinte man, einen Schlusspunkt unter das strittige Thema der schweizerischen Beziehungen mit den Achsenmächten gesetzt zu haben. Hinlänglich geklärt schienen damit auch die Probleme rund um die Vermögenswerte, welche sowohl Opfer nationalsozialistischer Verfolgung als auch Täter in die Schweiz zur sicheren Verwahrung gebracht hatten. Obwohl das Thema damit nicht einfach von der Bildfläche verschwand, wurde es von der Öffentlichkeit während langer Zeit kaum mehr wahrgenommen. Historiker, die sich damit befassten, waren sich bewusst, dass ihre Bücher keinen reissenden Absatz finden würden. Auch die Opfer und deren Organisationen waren trotz fortdauernder Anstrengungen nicht in der Lage, sich breiteres Gehör zu verschaffen. Also ruhten diese Fragen ebenso wie jene Bankguthaben, die Mitte der neunziger Jahre zum Brennpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit wurden. Diesmal konnte man aber nicht einfach wieder zur Tagesordnung übergehen. Das Schweigen über eine nicht fassbare Vergangenheit – diese Bürde der Nachkriegszeit – war endgültig gebrochen. Nach mehr als einem halben Jahrhundert, insbesondere aber während der vorangegangenen zwei Jahrzehnte hatten sich neue Voraussetzungen ergeben. Eine jüngere Generation begann kritische Fragen zu stellen und wollte die Vergangenheit, die ja auch die ihre war, kennen. Während die Menschenrechte eine zunehmend wichtigere Rolle in den internationalen Beziehungen zu spielen begannen, lockerte das Ende des Kalten Kriegs die festgefahrenen ideologischen Fronten. So kam es zu jenem grundlegenden Umschwung, der es möglich machte, dass alte Fragen eine neue Aktualität erhielten, wodurch sich in den letzten Jahren eine breite öffentliche Debatte entzünden konnte. Die Folge waren nahezu weltweite Untersuchungen nach dem Umgang mit und dem Verbleib der Vermögenswerte aus der Zeit des Holocaust, die jetzt im Gange sind.

Dass die Schweiz am Anfang dieser Debatten stand, veranlasste – wenig überraschend – viele Schweizer zu der Frage, weshalb gerade ihr Land zur Zielscheibe der Kritik wurde, da es doch keine Diktatur und keinen gewalttätigen Antisemitismus gekannt hatte und nicht an Deportationen beteiligt gewesen

war. Eine offenkundige, jedoch unvollständige Antwort auf die Frage «Weshalb die Schweiz?» liegt gerade in jenen Merkmalen, welche dieses Land bereits lange vor den dreissiger Jahren als attraktiven und sicheren Ort für die Aufbewahrung von Vermögenswerten und für persönliches Asyl erscheinen liessen. Die Schweiz wurde als wohlgeordnetes Staatswesen in einem Umfeld der allgemeinen Instabilität wahrgenommen: Diesem Image gemäss war sie politisch und finanziell stabil, über lange Zeit streng neutral, verfügte über einen bedeutenden Finanzplatz – insbesondere in bezug auf Vermögensverwaltung und Vermögensschutz – und hatte nicht zuletzt auch eine humanitäre Tradition entwickelt, die mindestens ins 19. Jahrhundert zurückreichte.

Diese Kombination übte auf Flüchtlinge und Verfolgte, die ihre Vermögenswerte und letztlich sich selbst zu retten suchten, eine verständliche Anziehungskraft aus. Viele der immer noch unbeantworteten Fragen hinsichtlich der Behandlung von Holocaust-Opfern und ihrer Vermögenswerte gehen daher auf die Frage zurück, ob und wie die Schweiz diesen in der eigenen Tradition aufgehobenen positiven Ansprüchen zu genügen vermochte.

Es erstaunt denn auch nicht, dass die Schweiz, auf die sich die jüngste internationale Kritik anfänglich richtete, nicht lange allein blieb. Auch in andern Ländern brachen Diskussionen um verletzte Eigentumsrechte und ungelöste Restitutionsprobleme auf; im Gegensatz zur schweizerischen Debatte, wo sich das ganze Land angegriffen fühlte, beschränkte sich die Aufmerksamkeit dort stärker auf die Unternehmen und die Behörden, an welche die kritischen Fragen adressiert waren. Im Anschluss an die Gründung der UEK folgten 24 weitere Kommissionen, die allesamt bestimmte Aspekte dieser Fragen dokumentieren sollten. Im Gegensatz zu den meisten dieser Gremien erhielt die UEK jedoch ein sehr weit gefasstes und für Kommissionen dieser Art langfristiges Mandat und wurde mit erheblichen Mitteln ausgestattet. Insbesondere konnte sie ihre Arbeit auf der Basis eines privilegierten Zugangs zu Unternehmens- und Verbandsarchiven durchführen.

Was unsere Ziele betrifft, so wollten wir nicht einfach die historische Realität der Schweiz während der Kriegs- und Nachkriegszeit in einem Spiegel – aus anderer zeitlicher Perspektive – einfangen. Vielmehr ging es darum, aus fragmentarischen Fakten ein Bild des Landes zu konstruieren, das allerdings vom schweizerischen Selbstbild abweichen musste, welches sich im Laufe der Zeit eingebürgert hatte. Die Notwendigkeit einer umfassenderen Beurteilung dieser Überlieferung und einer Offenlegung der verschwiegenen oder vergessenen Tatsachen drängte sich auf. Zugleich bot dies die letzte Gelegenheit, nach mehr als fünfzig Jahren die Wirklichkeit jener Zeit breit zu dokumentieren, so lange noch direkt Betroffene am Leben waren. So ist es kein Zufall, dass in derart vielen Ländern parallel die Nachforschungen einsetzten und dass sich auch andere

Länder unangenehmen Wahrheiten zu stellen hatten. Beispielsweise hatte in Frankreich nicht jedermann der Résistance angehört, hatten nicht sämtliche Niederländer heldenhaften Widerstand gegen die Besatzer geleistet und war Norwegen nicht das einzige Land mit einem Quisling gewesen. Die differenzierende Sichtweise, die wir entwickelten, setzte sich ab von den Klischees, die einerseits die Schweiz als kleinen neutralen Staat porträtierten, der ab 1940 vollständig von den Achsenmächten eingekreist war und nur dank seinem Widerstandswillen überlebte, anderseits die Schweiz als ein Land käuflicher Bankiers hinstellten, denen es einzig darum ging, aus der menschlichen und wirtschaftlichen Verheerung des die Schweiz umgebenden Kriegs Profit zu schlagen.

Für die Erstellung einer klaren Perspektive bezüglich der Behandlung von Opfern und Tätern und der ihnen entgegengebrachten Haltung müssen drei Perioden unterschieden werden: die Jahre nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten von 1933 bis 1939, die den Rahmen für spätere Entwicklungen schufen; die Kriegszeit 1939 bis 1945; die Rückkehr zur Normalität in den Jahren nach 1945. Vor dem Hintergrund dieser Einteilung erfolgte die Untersuchung der wirtschaftlichen Abhängigkeit und der engen Beziehungen der Schweiz mit den sie umgebenden Ländern, der Fragen des durch die Neutralität eingeräumten Handlungs- und Entscheidungsspielraums sowie des Schweigens über den Holocaust in der Nachkriegszeit.

Es verhält sich keineswegs so, dass die Erforschung der schweizerischen Rolle im Zusammenhang mit der nationalsozialistischen Politik der Verfolgung und Vernichtung sowie deren Folgewirkungen bisher völlig brachgelegen hätte; sie hatte sich aber immer nur auf einzelne Aspekte konzentriert. So war schon seit längerer Zeit in der Schweiz selbst der restriktive und diskriminierende Umgang mit Flüchtlingen immer wieder thematisiert worden, insbesondere der Umgang mit den Schutzsuchenden jüdischer Herkunft. Andere Bereiche dagegen waren bis dahin entweder gar nicht angesprochen oder nur am Rande untergeordnet behandelt worden. Dazu gehören zum Beispiel das Verhalten deutscher Niederlassungen schweizerischer Unternehmen und ganz generell die Haltung der schweizerischen Geschäftskreise gegenüber der nationalsozialistischen Entrechtungs- und Enteignungspolitik. Diese verschiedenen Aspekte der Vergangenheit waren enger und komplexer miteinander verflochten, als dies bei einer nur rechtlichen oder einseitig perspektivierten Betrachtungsweise erscheinen mag. Unsere Aufgabe lag also darin, im breiten Feld der Epoche vor, während und nach der Zeit des Nationalsozialismus gezielt nach mandatsgerechten Antworten und den inneren Zusammenhängen der Materie zu suchen.

Geschichte und Geschichtsbilder

Die Schweiz hatte im 19. und zu Anfang des 20. Jahrhunderts ein stabiles politisches System entwickelt, durch das die unterschiedlichen regionalen, sprachlichen und kulturellen Teile des Landes in eine nationale Identität eingebunden wurden. In jener Zeit einer florierenden Wirtschaft wurden die verarbeitende Industrie und der Finanzplatz ausgebaut. Die Schweiz war alles andere als isoliert. Der Erste Weltkrieg liess sie nicht unberührt. Die Spannungen zwischen der Deutsch- und der Westschweiz stellten die nationale Einheit in Frage; die Verarmung breiter Bevölkerungsschichten und eine politische Polarisierung erschütterten den sozialen Zusammenhalt. Im Generalstreik von 1918 kulminierte diese innere Konfrontation. Nach einer Phase der Stabilisierung in den ausgehenden zwanziger Jahren brachte die Weltwirtschaftskrise den nächsten Rückschlag. Obwohl der ökonomische Einbruch die Schweiz weniger hart traf als die Nachbarländer, verschärften steigende Arbeitslosigkeit und allgemeine Unsicherheit die innenpolitischen Spannungen. Seit Mitte der dreissiger Jahre und während der folgenden Kriegszeit gelang es jedoch, den politischen und sozialen Zusammenhalt zu stärken und Arbeitnehmer und Arbeitgeber in festere Allianzen einzubinden.

Diese wechselnden Schwierigkeiten innerhalb weniger Jahre schufen eine Belastung, welche die Mentalitäten in der Schweiz, ihre Kulturen, das politische, wirtschaftliche und soziale Verhalten der dreissiger und vierziger Jahre prägte. Die dreissiger Jahre standen im Zeichen der beiden Extreme des Frontismus und Kommunismus. Von der allgemeinen Tendenz dieser Krisenjahre zu einem autoritären Staat fühlten sich auch Teile der kulturellen Eliten und einige führende Persönlichkeiten der traditionellen Rechten angezogen. Sie machte sich auch im verstärkten Rückgriff auf das Notrecht bemerkbar. Der italienische Faschismus wirkte verführerisch auf die Anhänger der Rechten; anfänglich wirkte sogar Hitler auf verschiedene Kreise der Bevölkerung beruhigend, weil er in Deutschland rasch Ordnung zu schaffen schien, den Investoren neue Zuversicht gab und das NS-Regime als Bollwerk gegen den Bolschewismus präsentierte. Ab 1934, spätestens aber mit den rassistischen Nürnberger Gesetzen von 1935 trat der totalitäre Charakter des «Dritten Reichs», das Minderheiten brutal verfolgte, deutlich hervor. Es wurde klar, dass die politische Kultur der Schweiz, die auf einer föderalistischen Organisation des Bundesstaats beruhte und eine starke demokratische Tradition aufwies, mit dem NS-Regime unvereinbar war. Doch auch in der Schweiz wurden liberale Werte zurückgedrängt, und es setzte sich ein pragmatischer Korporatismus durch, der auch die bereits vor Kriegsausbruch geschaffene kriegswirtschaftliche Organisation prägte. Der «Zeitgeist» nährte diese Krisen und schuf bei vielen ein tiefes Misstrauen gegenüber allem, was den Kulturen des Landes als fremd erschien. Das

vor 1914 verbreitete Weltbürgertum und die Mobilität jener Zeit waren auf dem Rückzug. Viele misstrauten Lebens-, Denk- und Glaubensformen, die aus der Ferne, aus Übersee kamen – der Jazz ist ein Beispiel dafür. Offen blieb man hingegen für technische Innovationen aus dem Ausland.

Die Schweiz kannte dieselben Probleme wie andere Gesellschaften der westlichen Welt auch. Antisemitische Einstellungen waren mehr oder weniger verbreitet in Kreisen der politischen Klasse, der Verwaltung, der Armee und der Kirchen: eine judenfeindliche Einstellung, die sich vor allem verbal und zumeist gewaltlos äusserte und die um so gefährlicher war, als sich die Bevölkerung kaum ein Gewissen daraus machte. Der Antisemitismus war in der Schweiz bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts feststellbar; ab 1900 richtete er sich vor allem gegen die Zuwanderung von Juden. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts setzte auch eine gegen Roma, Sinti und Jenische gerichtete Diskriminierung ein, die ebenso einem tiefverwurzelten Misstrauen gegen die Kultur der Fahrenden wie auch eugenischen und bevölkerungspolitischen Konzepten geschuldet war. Diese wenigen Beobachtungen machen deutlich, dass das Verhalten der Schweizerinnen und Schweizer nicht erklärt werden kann, ohne einen längeren zeitlichen Horizont, zumindest seit 1914, mit in Betracht zu ziehen. Weit mehr als der Erste war der Zweite Weltkrieg nicht nur ein militärischer, sondern auch ein wirtschaftlicher und ideologischer Konflikt. Mit der Verfolgung und Vernichtung ganzer Bevölkerungsgruppen wurde er in bisher nicht dagewesene Dimensionen der Barbarei hineingesteigert. Die Schweiz durchlebte ihn in einer Abwartestellung. Ihre Volkswirtschaft war stark involviert, gerade auch da sie weder über einen Meerzugang noch über namhafte Bodenschätze verfügte. Die kontinentale und globale Einbindung war um so stärker, als die Schweiz schon lange Zeit mit der Aussenwelt wirtschaftlich verflochten war und deshalb auch nicht für kurze Zeit «autark» sein konnte. Von Juni 1940 bis Herbst 1944 war das neutrale Land umgeben von den Achsenmächten und Vichy-Frankreich, von denen es einerseits industrielle Rohstoffe und Lebensmittel bezog, anderseits nach diesen Ländern exportierte und so doppelt abhängig war. Als hochentwickeltes Industrieland hatte die Schweiz also keine andere Wahl, als den wirtschaftlichen Austausch mit diesen Mächten fortzusetzen. Nach 1943 wurden auch die Importe und Exporte in Richtung der alliierten Staaten wieder vermehrt ausgebaut. Die sich stellende Frage lautet nicht, ob die Schweiz überhaupt ihre Geschäftsbeziehungen und den Aussenhandel mit den kriegführenden Mächten aufrechterhalten sollte oder konnte, sondern wie weit diese Aktivitäten gingen, wo also die Grenze zwischen unvermeidbaren Konzessionen und vorsätzlicher Kollaboration lag. Nach 1945 befand sich die kriegsverschonte Schweiz in einer vergleichsweise vorteilhaften Situation: Ihr intakter Produktionsapparat, die erhaltengebliebenen Märkte und eine politi-

sche Stabilität, die in einer von Umbrüchen und Zerstörungen gekennzeichneten Welt um so bemerkenswerter war, sicherten ihr einen wichtigen Platz im Nachkriegseuropa. Dies und die Auswirkungen des «Kalten Kriegs» haben dazu geführt, dass kaum kritische Fragen zur Vergangenheit gestellt wurden, geschweige denn eine Selbstkritik zugelassen worden wäre. Die Erinnerung war im allgemeinen geprägt von positiven Aspekten der Kriegszeit und unterstützte ein einseitiges Geschichtsbild. Das Problem des idealisierten kollektiven Gedächtnisses bestand nicht darin, dass alle seine Elemente «falsch» gewesen wären. Die Kritik daran will nicht die Leistungen der damaligen Soldaten, der Frauen und Männer, die sich an verschiedenen Orten für erstrebenswerte Ziele einsetzten und die dem NS-Regime etwas entgegensetzen wollten, abwerten. Dieses Geschichtsbild, das unter Ignorierung der Anpassungstendenzen den Widerstand ins Zentrum rückte, diente allerdings nach 1945 dazu, wichtige Fragen zu verdrängen. Die Opfer des NS-Regimes blieben darin ebenso ausgespart wie das wirtschaftliche und finanzielle Beziehungsgeflecht, das die Schweiz mit dem «Dritten Reich» und damit auch mit dem Ort von deren Verfolgung, Beraubung und Vernichtung verband.

Gegen Ende des 20. Jahrhunderts war das nach 1945 dominierende positive Geschichtsbild zunehmend der Kritik ausgesetzt. Die Kontroversen um die «Diamant»-Feiern von 1989, an denen die Schweiz zum 50. Jahrestag des Kriegsausbruchs der damaligen Mobilmachung der Armee gedachte, markierten gleichzeitig mit dem Ende des «Kalten Kriegs» eine Wende. Das vermehrte Bewusstwerden des Holocaust und seiner Folgen zeigte sich in einer Sondersession der Bundesversammlung sowie anlässlich einer im Berner Münster (im Beisein des Bundesrats) 1995 abgehaltenen Feier zum Gedenken an das fünfzig Jahre zuvor erfolgte Kriegsende in Europa. Nach einer langen Zeit des Schweigens kamen zu dieser Zeit auch die Opfer der NS-Verfolgung und ihre Nachkommen zu Wort; die moralischen und materiellen Aspekte der Restitution und Entschädigung rückten letztendlich in den Vordergrund der öffentlichen Aufmerksamkeit. Schliesslich brachte die Öffnung zahlreicher Archive, die Bestände aus den Jahren vor und nach 1945 enthielten, neue Tatsachen ans Licht und erweiterte das Spektrum der zu beantwortenden Fragen. In diesem emotionalen Klima, in dem eine fest verankerte, beinahe mythisierte Erinnerung und das Bedürfnis, die Tatsachen aufzudecken und endlich reinen Tisch zu machen, einander gegenüberstanden, wurde die UEK ins Leben gerufen. Nach fünf Jahren liegen nun mehr als zwanzig Bände mit rund 10 000 Seiten vor, welche historische Studien und Forschungsbeiträge sowie Rechtsgutachten umfassen. Auf einem besonderen Archivprivileg beruhend, stellen sie die Frucht einer intensiven Bemühung der Kommission dar. Die Antworten werden im folgenden gewichtet und einige offene Fragen für die weitere Forschung benannt.

Flüchtlingspolitik

Als die Schweiz 1938 ihre Ausländer- und Flüchtlingspolitik erheblich verschärfte, war dies eine Akzentuierung der bereits seit der Jahrhundertwende sich abzeichnenden und in den zwanziger Jahren verstärkten Ablehnung bestimmter Menschen und Gruppen. Diese Entwicklung zeigt sich an der Praxis gegenüber ausländischen Roma und Sinti wie auch gegenüber den inländischen Jenischen, deren Kinder seit 1926 zwangsweise ihren Familien weggenommen wurden. Dies steht in Kontrast zum Bild, das die Schweiz seit dem 19. Jahrhundert in einer humanitären Tradition darstellt – einer Tradition, die sich im schweizerischen Selbstverständnis verankerte und auch dazu geeignet war, die Neutralität moralisch zu legitimieren. Das äussere und innere Ansehen des Bundesstaats basiert unter anderem auf der Asyltradition, den Guten Diensten, der humanitären Hilfe und den Leistungen des in Genf domizilierten IKRK. Dazu gehörte, dass die offizielle Schweiz wirtschaftlich stets für einen offenen Austausch von Gütern, Kapitalien und Dienstleistungen über die Grenzen eintrat und sich darin nicht oder nur sehr ungern einschränken liess. Gegenüber Asylsuchenden, Flüchtlingen und anderen unerwünschten Zuwanderern wies die real verfolgte Politik indessen einen harten Gegensatz zu dem humanitären und offenen Bild der Schweiz auf. So war fremdes Geld, welches unter Kundenschutz und Bankgeheimnis stand, sehr wohl willkommen; aber vielen bedrängten Menschen, die vor Beraubung und Verfolgung durch das NS-Regime zu fliehen suchten, verwehrt man den Zutritt. Die vorliegenden Ergebnisse bestätigen insgesamt den von der Forschung bereits früher gemachten Befund: Gemessen an ihren vormals humanitären und asylpolitischen Vorstellungen, verfehlte die neutrale Schweiz in der Flüchtlingspolitik nicht nur den selbstgesteckten Standard, sondern versties auch gegen elementare Gebote der Menschlichkeit.

Im Zug dieser Entwicklung kam es zu einschneidenden Massnahmen: Die schweizerischen Behörden veranlassten NS-Deutschland 1938, also vor Kriegsanfang, dazu, die Pässe jüdischer Reichsbürger mit einem «J» zu kennzeichnen; sie wollte die von den deutschen Behörden aus rassistischen Motiven verfolgten Menschen nicht als asylwürdig anerkennen; sie schloss 1942 in dem entscheidenden Moment die Grenzen, als die Schweiz wegen ihrer geographischen Lage für viele Menschen die einzige Hoffnung auf Flucht und Rettung war; und sie weigerte sich, unter den Kindern, die für Erholungsferien in die Schweiz geholt wurden, jüdische aufzunehmen. Zu solchen behördlichen Entscheiden trug eine offene oder versteckte antisemitische Haltung bei; diese äusserte sich ausserdem in der Diskriminierung, die jene Juden bereits seit den zwanziger Jahren erfuhren, die sich nach langjähriger Niederlassung in der Schweiz einbürgern lassen wollten. Aber auch der diplomatische Schutz jüdischer Schweizer und Schwei-

zerinnen und von deren Vermögen im Ausland wurde durch die offizielle Schweiz seit dem Frühling 1938 rechtlich und politisch zweifelhaft wahrgenommen. Nicht zuletzt versuchte man nach dem Krieg, als es um die Fragen der sogenannten Wiedergutmachung gegenüber NS-Opfern ging, die Folgen der einstigen Flüchtlingspolitik möglichst ohne öffentliche Debatte zu «entsorgen».

Auch nach 1944/45 konnte sich die Schweiz nur zögernd dazu durchringen, den einst Verfolgten im Land dauerhaften Aufenthalt zu gewähren; sie stellte sich weiterhin auf den Standpunkt, diese Flüchtlinge seien nur vorübergehend zu dulden. Noch weit in die Nachkriegszeit hinein wurde Menschen, die bereits während der NS-Zeit verfolgt worden waren, aus kulturellen oder ethnischen Überlegungen die Einreise verwehrt. All dies ergibt ein Gesamtbild, das trotz abweichender Haltungen einzelner Amtsträger – man denke zum Beispiel an die beherzten Rettungsaktionen durch den Polizeihauptmann Paul Grüninger in St. Gallen 1938 oder den Diplomaten Carl Lutz in Budapest 1944 – nicht geeignet ist, die Schweiz vom Vorwurf rassistischer Vorstellungen und antisemitischer Vorurteile zu entlasten. Die historische Forschung hat denn auch seit dem Bericht von Carl Ludwig (1957) über die schweizerische Flüchtlingspolitik immer mehr Elemente zusammengetragen, die eine beschönigende Sicht der Geschichte ausschliessen.

Als besonders problematisch ist die Übernahme von deutschen Rassegesetzen durch die schweizerischen Behörden zu beurteilen. Dies betrifft nicht nur die wichtigen Beschlüsse und Weisungen der Jahre 1938 und 1942 bezüglich der Abwehr jüdischer Flüchtlinge aus dem deutschbesetzten Europa. Schwerwiegend waren die Folgen für die Betroffenen auch in der Schweiz, welche die Ausbürgerung deutscher Juden durch die 11. Verordnung des Reichsbürgergesetzes vom 25. November 1941 auslöste: Diese staatenlos gewordenen Menschen, die oft schon lange Zeit in der Schweiz lebten, wurden auf den Status von nur geduldeten Flüchtlingen zurückgestuft. Stossend ist dabei auch die Tatsache, dass im Februar 1945, als die Bundesbehörden die in der Schweiz liegenden deutschen Guthaben blockierten, diese vormals ausgebürgerten Flüchtlinge nun wieder als deutsche Staatsbürger galten, was eine Sperrung von deren Vermögen zur Folge hatte. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass es auf völkerrechtlicher Ebene nur einige wenige Verpflichtungen gab,² welche Aufnahme, Schutz und Rückweisung von Flüchtlingen regelten oder deren Behandlung nach Grundsätzen der Menschlichkeit vorschrieben. Zwar bezog sich die Schweiz sehr oft auf diese völkerrechtlichen Vorgaben, interpretierte diese aber nicht zugunsten der Verfolgten.

Eine Reihe von Erkenntnissen der Kommission sind neu, andere vertiefen beziehungsweise erweitern bereits bekanntes Wissen. Dazu gehört zum Beispiel,

dass Kantone Kautionen und Zahlungsversprechen für eine Aufenthaltsbewilligung verlangen konnten und dies auf sehr unterschiedliche Art praktizierten; oder die den «Emigranten» auferlegte Pflicht, in Form einer sogenannten Solidaritätsabgabe eine Sondersteuer zu entrichten, so dass deren zur Weiterreise benötigtes Vermögen ausgezehrt wurde; und schliesslich auch die Praxis der treuhänderischen Zwangsverwaltung sämtlicher Vermögenswerte «illegal» eingereister Flüchtlinge (Schweizerische Volksbank). Auch war die Rolle der Schweiz in der nach dem Ersten Weltkrieg gebildeten Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission, welche die nationalsozialistischen Methoden im Umgang mit Minderheiten positiv würdigte, bisher unbekannt. Ebenfalls zu beachten sind die von der Schweiz aus getätigten Versuche, bei deutschen Lösegelderpressungen den Handlungsspielraum sowie die Schutzmachtfunktionen zugunsten der Flucht von Juden in Drittländer zu nutzen.

Eine nicht zu vergessende Facette im Bild der Schweiz ist, dass viele Hilfswerke des In- und Auslands humanitäre Hilfe leisteten – sei es an den in der Schweiz lebenden Flüchtlingen, sei es um von der Schweiz aus den in Not und Leid geratenen Menschen zu helfen. Diese Bereitschaft ermöglichte es, dass die schweizerischen Behörden gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen temporär und teilweise günstig gestimmt werden konnten, auch wenn sie sich vor allem von Überlegungen der Bevölkerungs-, der Fremden- und der Beschäftigungspolitik leiten liessen. Der Bundesstaat verstand die Tätigkeit der Hilfswerke als private Initiative; dieses Prinzip blieb lange unangefochten. Jedenfalls dürfen die unterschiedlichen Aufwendungen von Staat und Privaten sowie der Flüchtlinge selber nicht undifferenziert der behördlichen Seite zugeschlagen werden. Es ist auch nicht zu übersehen, dass ein grosser Teil der in der Schweiz geleisteten Unterstützung durch die Zahlungen ausländischer Hilfsorganisationen, namentlich der amerikanisch-jüdischen Hilfswerke, zustande kam. Ausserdem waren die Behörden genau und früh informiert über die unmenschlichen Ziele des nationalsozialistischen Regimes, Juden und weitere Minderheiten vollständig zu vernichten – man denke etwa an die offizielle Ärztemission an die Ostfront im Jahre 1941 oder an die zahlreichen wirtschaftlichen Kontakte. Diskriminierung, Verfolgung und Vertreibung waren in den vorangehenden Jahren ohnehin in aller Offenheit erfolgt.

Doch zwischen Wissen, Wissenwollen und Handeln besteht eine erhebliche Kluft, die rückblickend nur schwer verständlich erscheinen lässt, weshalb der Bundesrat nicht bereits 1938 und besonders 1942 zu einer Politik des entschiedenen Schutzes und einer wirksameren Hilfe und Rettung überging. Man mag die Schweiz 1938 – etwa aus Anlass der Konferenz in Evian und in den beiden folgenden Jahren – durchaus mit anderen Staaten vergleichen; aber in der Zeit von 1942 bis 1944 befand sich das Land in einer geographisch und

historisch einzigartigen Situation, um den an Leib und Leben Verfolgten des NS-Staats Schutz zu gewähren oder eine international aktive Hilfs- und Rettungspolitik einzuleiten. Dass dies möglich gewesen wäre, zeigt die erhebliche Anzahl der zivilen und vor allem militärischen Flüchtlinge, die im Land Aufnahme, Unterstützung und Verständnis fanden. Indem man aber die Grenzen zunehmend schloss, aufgegriffene Flüchtlinge ihren Verfolgern übergab und viel zu lange an restriktiven Prinzipien festhielt, wurden viele Menschen in den sicheren Tod getrieben. Damit trug die Schweiz dazu bei, dass die Nationalsozialisten ihre Ziele erreichen konnten.

In Äusserungen von ehemaligen Flüchtlingen, Helfern, Helferinnen und weiteren Zeitzeugen, in Büchern und Filmen, in denen auch die legitimierende Metapher des vollen Rettungsboots kritisiert wurde, aber auch in jüngeren Rechtsverfahren, die einst ausgelieferte Flüchtlinge betrafen – in all diesen Versuchen, die Vergangenheit rückblickend zu verstehen, wurden die Fragen um frühes Wissen und rechtes Handeln, um Aufnahme und Zurückweisung, um Rettung oder Tod aufgeworfen. Entschuldigende Rechtfertigungen blieben jeweils nicht aus. Diese gingen immer wieder an den Helfern von damals, erst recht aber an den ermordeten und überlebenden Opfern der NS-Verfolgung vorbei. Nicht zu vergessen ist, dass bis heute Überlebende des Holocaust, der im jüdischen Gedächtnis als Shoah in Erinnerung bleibt, und deren Nachkommen unter uns leben – auch in der Schweiz.

Die wirtschaftliche und finanzielle Dimension

Der überdurchschnittlich hohe Lebensstandard der Schweiz verdankte sich traditionellerweise den internationalen Beziehungen des Landes. So hatten bedeutende Zweige der schweizerischen Industrie im Ausland mehr Kunden als im Inland, und eine Reihe multinational tätiger Unternehmungen hatten ihren Hauptsitz in der Schweiz. Infolge der engen Verflechtung mit den ausländischen Märkten gewannen die Vorgänge der dreissiger Jahre – die weltweite Krise, der allgemeine Trend zur Devisenbewirtschaftung, der Protektionismus und die Bilateralisierung der Handelsbeziehungen – grossen Einfluss auf Denken und Verhalten der schweizerischen Unternehmer und Behörden. Es überrascht daher nicht, dass Deutschland, bereits damals wichtigster Handels- und Investitionspartner der Schweiz, durch seinen erneuten Konjunkturaufschwung zu einem noch attraktiveren Markt wurde. In den Augen vieler schweizerischer Entscheidungsträger bekräftigten politische Erwägungen diesen positiv wahrgenommenen wirtschaftlichen Wandel. Anfänglich, nach 1933, schien das nationalsozialistische Regime eine neue Stabilität geschaffen zu haben, und Bedenken über den «sozialistischen» Teil des Parteiprogramms traten in den Hintergrund, als es klar wurde, dass man sich weiter an Privateigentumsrech-

te – solange es sich nicht um die von «unerwünschten Personen» handelte – halten würde.

Dementsprechend waren viele Schweizer Firmen aktiv bemüht, ihre kommerziellen Verbindungen mit Deutschland auszubauen. Versicherungen hielten nach neuen Geschäften Ausschau und vergrösserten ihre Zweigstellen. Die deutschen Tochtergesellschaften von Unternehmen, wie zum Beispiel die Maggi, erhöhten ihre Produktion, da sie vom allgemeinen Aufschwung oder, im Falle von Aluminiumherstellern wie der AIAG, vom Rüstungsboom profitieren konnten. Schweizerische Hoteliers, die durch die Wirtschaftskrise schwere Einbussen erlitten hatten, verlangten eine Lockerung der Devisenbeschränkungen, um wohlhabende deutsche Touristen anziehen zu können.

Eine Ausnahme in dem allgemeinen Bestreben der schweizerischen Wirtschaft, das Deutschlandgeschäft auszuweiten, stellte das Bankwesen dar. Die Banken befanden sich in einer speziellen Situation, weil das hohe Kreditvolumen, das sie Deutschland im Laufe der zwanziger Jahre gewährt hatten, während der grossen Finanzkrise von 1931 eingefroren worden war. Ab diesem Zeitpunkt versuchten die Banken, ihr Deutschlandrisiko zu verringern, indem sie ihre gemäss Stillhalteabmachungen eingefrorenen Kreditlinien allmählich abbauten. Einige Banken, namentlich die Eidgenössische Bank und die Basler Handelsbank, hatten so viele Bilanzpositionen an deutsche Vermögenswerte gebunden, dass eine Liquidation ausgeschlossen war. Jedoch waren auch jene Banken, die ihre Verpflichtungen in Deutschland verkleinern wollten, nicht auf einen gänzlichen Rückzug erpicht, sondern vielmehr bestrebt, die Qualität ihres Engagements zu erhöhen, indem sie ihr Kreditgeschäft auf verlässlichere deutsche Partner verlagerten – weil diese (wie etwa die IG Farben oder die deutschen Grossbanken) Grossunternehmen waren oder weil sie über gute Verbindungen zum Staat und der Partei verfügten. Es lag in der Logik der Entwicklung, dass einige dieser Unternehmen zu den problematischsten und politisch engagiertesten des nationalsozialistischen Deutschlands gehörten.

Als sich die deutsche Einfuhr von Konsum- auf Anlagegüter – insbesondere auf Engineeringprodukte und Werkzeugmaschinen – verlegte, suchten einige schweizerische Gesellschaften aktiv nach neuen Marktnischen, während sich andere, wie zum Beispiel die Sulzer AG in Winterthur, zurückzogen. Obgleich fast niemand neue Direktinvestitionen in Deutschland tätigte, nahmen die schweizerischen Investitionen laufend zu, denn infolge der Devisenbewirtschaftung mussten die Unternehmen ihre Gewinne reinvestieren. Jene Firmen, die sich auf eine Tätigkeit in Deutschland festgelegt hatten, glaubten sich dem neuen politischen Ton, den deutschen Geschäftsbedingungen und dem allgemeinen Umfeld anpassen zu müssen. Sie trennten sich von jüdischen Aktionären und entliessen oder entfernten jüdische Angestellte und Führungskräfte in

Deutschland sowie in einigen Fällen auch in der Schweiz. Sie änderten ihr Verhalten auch dann nicht, als die schweizerischen Behörden sie darauf hinwiesen, dass sie Anfragen bezüglich der «arischen» oder «nichtarischen» Herkunft ihrer Angestellten, Verwaltungsratsmitglieder oder Aktionäre nicht beantworten müssten und zudem *keine* Informationen dieser Art preisgeben sollten. Vor vollendete Tatsachen gestellt, spielten die Behörden schliesslich mit. Das Schicksal derer, die ihre Stelle auf diese Weise verloren, war unterschiedlich: Einige wurden einfach entlassen, während die Arbeitgeber ihre Mitarbeiter in anderen Fällen retteten, indem sie sie in die Schweiz, nach Amerika oder nach Südafrika versetzten. Ungeachtet der Folgen für die Betroffenen wollte man die Geschäfte in Deutschland nicht gefährden.

Die politischen Behörden der Schweiz spielten bei dieser strategischen Anpassung eine grössere Rolle, als es der Tradition einer liberalen Marktwirtschaft entsprach. Teilweise war dies mit dem Wandel im internationalen wirtschaftlichen Umfeld der dreissiger Jahre verbunden. Infolge des grossen finanziellen Engagements in Deutschland standen nach 1934 Gespräche über Clearingabkommen auf der offiziellen Tagesordnung. Bei diesen Gesprächen wurden die Beamten routinemässig von Vertretern privater Wirtschaftsvereinigungen wie zum Beispiel des Vororts (Schweizerischer Handels- und Industrieverein) und der Schweizerischen Bankiervereinigung begleitet. Diese Verbindung zwischen staatlichen und geschäftlichen Kräften widerspiegelte den Trend zu einer Art organisiertem Korporatismus, der für die dreissiger Jahre bezeichnend war. Der Staat wurde vollumfänglich in ein Netz von Interessenmaklern eingebunden. Insbesondere die Gespräche über den hohen Betrag an ausstehenden Krediten gingen einher mit einer internen schweizerischen Debatte über die Ansprüche von «Arbeit» und «Kapital». Man argumentierte, dass sich die Deutschen, falls von Deutschland zu hohe Zins- und Kapitalrückzahlungen verlangt würden, weniger Importe aus der Schweiz leisten könnten, was in der Schweiz wiederum zum Verlust von Arbeitsplätzen führen würde.

Das sich in der Vorkriegszeit entwickelnde Verhalten sollte die Grundlage für die auch während des Kriegs verfolgte Politik bilden. Die schweizerischen Geschäftsinteressen standen in einem Dreiecksverhältnis zur eigenen Regierung und zu Deutschland, und zwar schon lange vor Ende 1937, als sich das Tempo der deutschen Wiederaufrüstung und der Enteignung jüdischer Vermögen beschleunigte. Rückblickend liegt es auf der Hand, dass zu jenem Zeitpunkt viel mehr auf dem Spiel stand: Aussenpolitisch stellte Deutschland eine wachsende Gefahr für den Frieden dar. Was die deutsche Innenpolitik betraf, bestand bei den schweizerischen Behörden kein Zweifel an der Rechtswidrigkeit der deutschen Massnahmen. Infolge der gestärkten Position Deutschlands verspürte die schweizerische Geschäftswelt jedoch einen wachsenden Anpas-

sungsdruck an das deutsche Verhalten, dem sie dann auch grossmehrheitlich – ungeachtet der Unvereinbarkeit mit schweizerischen Rechtsbegriffen – nachgab. Dies implizierte die Vernachlässigung der Interessen jener Bank- und Versicherungskunden, die von den Nationalsozialisten verfolgt wurden, die Durchführung von Personalsäuberungen und sogar die Druckausübung auf schweizerische Zeitungen, keine deutschen Handelspartner oder politischen Gremien mit kritischen Bemerkungen vor den Kopf zu stossen. Einige rechtfertigten dieses Verhalten mit politisch analogen Argumenten zu der in verschiedenen europäischen Ländern vertretenen Politik des *appeasement*, welche davon ausging, dass ein wohlhabenderes Deutschland ein friedlicheres und freundlicheres Deutschland sein würde als ein isoliertes Deutschland. Eine verbreitete Begründung beschränkte sich indes auf die Abwägung von Geschäfts- und Handelsvorteilen, worin Geschäftswelt und Behörden übereinstimmten. Auch während des Kriegs finanzierten die Banken den deutschen Handel und suchten weiterhin nach zuverlässigen deutschen Geschäftspartnern. Beispielsweise gewährten sie der IG Farben und den Staatsbanken, welche eine zunehmend auf dem Einsatz von Zwangsarbeitern basierende Rüstungsproduktion finanzierten, neue Kredite. Die Versicherungsgesellschaften nahmen teil an der deutschen Kriegsversicherungsgemeinschaft. Sie erkannten und realisierten neue Geschäftsmöglichkeiten in den besetzten Ländern Westeuropas. Im allgemeinen spielten schweizerische Unternehmen bei der Vorbereitung der deutschen Wirtschaft auf den Krieg eine bedeutende Rolle: Die Exporteure – insbesondere von Werkzeugmaschinen und Feinmechanikerzeugnissen – fanden in Deutschland einen wichtigen und höchst rentablen Markt. Schweizerische Tochtergesellschaften in der Industrie passten sich der Umstrukturierung der Wirtschaft an und betätigten sich während des Kriegs weiter, wobei sie auch Zwangsarbeiter und in einigen Fällen Häftlinge aus Konzentrationslagern beschäftigten. Die Kriegsatmosphäre, die deutschen Bedenken wegen möglicher Spionagetätigkeit und das verstärkte Gefühl eines nationalen und sogar «rassischen» Konflikts trugen dazu bei, dass die Tochterunternehmen ihr «Deutschtum» so stark wie möglich betonten. Dazu gehörte die bevorzugte Anstellung von Mitgliedern der Nationalsozialistischen Partei, von denen angenommen wurde, dass sie dem schweizerischen Unternehmen ein gewisses Mass an Protektion bieten konnten. Da es zur Demonstration nationaler Zuverlässigkeit nötig war, den Umfang der Beziehungen zwischen dem schweizerischen Hauptsitz und der deutschen Tochtergesellschaft einzudämmen, wurde die Korrespondenz verringert und viel auf persönliche Kontakte verlagert. In einigen Fällen waren diese eng und fanden regelmässig statt. Die von der UEK untersuchten Fälle zeigen auf, dass die Mehrheit der schweizerischen Gesellschaften mit starken Verbindungen zu Deutschland sich an-

passte. Dies gilt für ihre Aktivitäten in Deutschland wie auch für am Hauptsitz gefällte Entscheidungen. Einige Ausnahmen belegen hingegen, dass ein potentieller Handlungsspielraum ungestraft genutzt werden konnte. Da die Interessen der schweizerischen Unternehmen in Deutschland mit den deutschen korrespondierten, wäre ein gewisser Handlungsspielraum der Tochterfirmen durchaus gegeben gewesen. Dieser wurde jedoch nie weitergehend ausgenutzt.

Dass schweizerische Behörden gegenüber den Auswirkungen der schweizerischen Geschäftstätigkeit auf die Aussenpolitik und die Sicherheit, aber auch ihren Folgen für die Produktion und für die internen sozialen Beziehungen aufmerksam waren, liegt auf der Hand. So argumentierte ein Bericht über die Arbeitsbeschaffung noch im März 1944, dass die Exportproduktion der Schweiz im Interesse der Arbeitsbeschaffung «weit über den Vorkriegsstand» hinaus erhöht werden müsse. Das Datum dieser Forderung ist bemerkenswert. Es stellt sich die naheliegende Frage, ob schweizerische Unternehmen ihre engen Beziehungen mit der deutschen Geschäftswelt abbrachen, als ihnen klar wurde, dass Deutschland den Krieg verlieren würde. Ein genaues Datum für diese Erkenntnis kann nicht angegeben werden, nicht zuletzt da verschiedene Akteure die militärische Situation unterschiedlich wahrnahmen.

Die schweizerische Ausfuhr nach Deutschland nahm im Lauf des Jahres 1943 deutlich ab. Im gleichen Jahr schlugen die schweizerischen Wortführer bei den Wirtschaftsverhandlungen mit dem «Reich» einen schärferen Ton an. Seit April 1944 nahm die Schweizerische Nationalbank keine weiteren deutschen Lieferungen von Goldmünzen mehr entgegen. Im Oktober 1944 verbot die Regierung den Export von Waffen und Munition. Im Januar 1945 beschränkte sie die Lieferung deutscher Kohle nach Italien. Als sich die Niederlage des «Reichs» abzeichnete und dessen Zahlungsfähigkeit immer fraglicher wurde, suchten schweizerische Gläubiger in einigen höchst fragwürdigen Verhandlungen nach der letzten Gelegenheit zur Eintreibung ausstehender Forderungen. Zum Beispiel wollte Hans Koenig von der Rentenanstalt die Ansprüche einer Reihe schweizerischer Versicherungsgesellschaften sicherstellen, indem er versuchte, seine Hand auf die deutschen Goldlieferungen der letzten Kriegstage zu legen. Dies, obwohl seit langem bekannt war, dass das Reichsbankgold Raubgut darstellte und die Alliierten die Warnung ausgesprochen hatten, dass derartige Transaktionen nach dem Krieg rückgängig zu machen seien, und die schweizerischen Unterhändler der alliierten Delegation von Laughlin Currie Anfang März 1945 zugesagt hatten, derartige Transaktionen zu verbieten.

Neben der Regelung bestehender Forderungen dachte man noch weiter. Die meisten schweizerischen Geschäftsleute waren überzeugt, dass Deutschland auch nach dem Krieg eine positive Wirtschaftsentwicklung erleben würde. Folg-

lich brächte eine frühe oder fortdauernde Präsenz auf dem deutschen Markt entscheidende Vorteile. Dadurch erklären sich persönliche und geschäftliche Entscheidungen, die im Rückblick als fragwürdig erscheinen. Wiederholt schützten bedeutende Persönlichkeiten der schweizerischen Geschäftswelt ihre deutschen Partner aus der Kriegszeit vor dem Vorwurf der Beteiligung an Tätigkeiten für das NS-Regime; das heisst, sie stellten ihnen sogenannte Persilscheine aus. In anderen Fällen ist die Mithilfe schweizerischer Geschäftsleute bei der Tarnung deutscher Vermögenswerte dokumentiert. Teilweise wurden entsprechende vertragliche Abmachungen nach dem Krieg aufgefunden. Im bekannten Fall von IG Farben und IG Chemie/Interhandel scheinen keine schriftlichen Verträge bestanden zu haben. Bei IG Farben gab man sich der Hoffnung hin, die eigenen Interessen in den USA retten zu können, indem man sie vorbehaltlos in befreundete schweizerische Hände übergab.

Die Unternehmen rechneten allgemein mit einer starken Nachfrage nach fortschrittlicher und innovativer Technologie nach dem Krieg. Von einer solchen Entwicklung sollten schweizerische Engineeringfirmen mit festem Standbein in Deutschland und einer zeitweiligen Monopolposition – infolge des Ausfalls deutscher Konkurrenten – profitieren können. Die schweizerischen Behörden standen diesen Ansichten der Geschäftswelt nahe und teilten sie sogar; sie griffen zur Rechtfertigung ihrer Politik, wie oben erwähnt, auch häufig auf Argumente über den Stand des Arbeitsmarkts zurück. Diese von beiden Gruppen geteilten Überlegungen über eine wachsende Bedeutung des deutschen Markts erklären zu einem grossen Teil die negative offizielle Haltung gegenüber Registrierung und Liquidation in der Schweiz liegender deutscher Vermögenswerte, wie sie im Abkommen von Washington mit den Alliierten im Mai 1946 vereinbart worden war.

Die Banktätigkeiten bezüglich Vermögenswerten aus der Zeit des Holocaust, die später zum Gegenstand von Restitutionsbegehren wurden, sind ein integraler Teil dieses Bilds. Sie fanden grösstenteils auf schweizerischem Hoheitsgebiet statt, waren also keinem Zwang zur Anpassung an deutsches Recht unterworfen. Die Geschäfte mit den Achsenmächten galten jedoch als wichtiger als die Interessen jener Kunden, die ihre Mittel zur sicheren Aufbewahrung in die Schweiz gegeben hatten, oder der ursprünglichen Inhaber «arisierter» Unternehmen, die ihre Forderungen an schweizerische Kunden zu schützen suchten. Dabei spielte eine Rolle, dass ein Teil der Bilanzpositionen der Banken kraft der durch die Devisenbewirtschaftung auferlegten Einschränkungen in Deutschland quasi als Geisel gehalten wurden. Aufgrund der greifbaren Dokumente kann das Verhalten der schweizerischen Banken jedoch nicht verallgemeinert werden. Insbesondere sind die Privatbanken nur spärlich dokumentiert, und zwar sowohl in quantitativer als auch qualitativer, offizieller wie privater Hinsicht. Gemäss den

Erkenntnissen der UEK scheinen sie nicht in das allgemeine Muster des weitgehend legalistischen Verhaltens der Handelsbanken zu passen. Dies erklärt sich wohl zum Teil daraus, dass Privatbanken engere Beziehungen zu ihren Kunden unterhalten. Vor dem Krieg bestand im Bankwesen allgemein die Tendenz, Konten gegen Unterschrift des Inhabers zur Überweisung an eine deutsche Devisenbank freizugeben. Eine Antwort auf die Frage, ob dies in Wirklichkeit den Wünschen des Inhabers entsprach oder ob die Unterschrift unter Zwang erfolgt war, konnte von Bankbeamten zumindest bis 1938 allgemein nicht erwartet werden. Nach diesem Zeitpunkt war die Absicht der nationalsozialistischen Behörden in bezug auf den Raub der Vermögenswerte verfolgter Gruppen klar, und hinsichtlich «rechtlich begründeter» Freigaben von Vermögenswerten hätte mehr Vorsicht erwartet werden dürfen.

Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Die aus einer langen Tradition entstandene Neutralität, welche die Schweiz zu ihrer aussenpolitischen Maxime gemacht hatte, wurde 1815 durch die Grossmächte völkerrechtlich anerkannt und in der Folge durch die Völkerrechtspraxis immer wieder bestätigt. Die Schweiz bekannte sich 1920 zwar zur «differentiellen Neutralität», indem sie sich beim Beitritt zum Völkerbund verpflichtete, nichtmilitärische Massnahmen der kollektiven Sicherheit mitzutragen, doch kehrte sie 1938 mit Zustimmung des Völkerbundrats zur «integralen» Neutralität zurück. Der Neutralitätsstatus der Schweiz stützt sich auf die Regeln des allgemeinen Neutralitätsrechts, die in den zwei Haager Neutralitätsrechtskonventionen von 1907 kodifiziert wurden. Zu den Rechten, die diese regeln, gehört das Recht des neutralen Staats auf Unabhängigkeit und auf Unversehrtheit seines Territoriums sowie auf Handelsverkehr mit den Kriegführenden. Zu seinen Pflichten zählen die Beachtung des Verbots, den Kriegführenden Kriegshilfe zu leisten, den Kriegführenden die Benützung des eigenen Territoriums zu militärischen Zwecken zu gestatten und, bei Erlass und Anwendung wirtschaftlicher Vorschriften (zum Beispiel betreffend Ausfuhr- und Transitbewilligungen für Kriegsmaterial durch Private), die Kriegführenden ungleich zu behandeln. Das Neutralitätsrecht nimmt nur den Staat in die Pflicht: Es regelt nicht das Verhalten Einzelner, und insbesondere gibt es keine Verpflichtung zur Gesinnungsneutralität. Weder Private noch Unternehmen unterstehen also dem Neutralitätsrecht. Diese reine Staatsbezogenheit ist ein klassisches Produkt des liberalen, auf einer Trennung von Staat und Gesellschaft beruhenden Denkens des 19. Jahrhunderts. Seit dem Ersten Weltkrieg wurde allerdings das traditionelle Neutralitätskonzept durch eine immer stärkere Verflechtung von Staat und Privatwirtschaft in Frage gestellt. Dies hatte Rückwirkungen auf die Neutralitätspolitik. Bei der Kriegsmaterialausfuhr wurde

zunehmend eine Laissez-faire-Position kritisiert; die wechselhafte Geschichte entsprechender Verbote zeigt, dass der Staat sich nicht mehr einfach auf eine eingeschränkte Definition des Neutralitätsrechts zurückziehen konnte. Auch die in der Neutralitätsdoktrin vorgesehene Gleichbehandlung der Kriegsparteien (auf der Basis des *courant normal*) wurde im 20. Jahrhundert zunehmend zu einem Politikum, das in der Diskussion um die Neutralitätspflichten des Staats eine wichtige Rolle zu spielen begann.

Im Zweiten Weltkrieg wurden die Regeln des allgemeinen Neutralitätsrechts weitgehend verletzt. Die Neutralität bewahrte Kleinstaaten wie Belgien, die Niederlande oder Dänemark nicht vor der Besetzung durch das «Dritte Reich». Sie bot insofern nur einen zerbrechlichen Schutz gegen die Willkür eines skrupellosen und unkalkulierbaren Aggressors. Auch im Fall der Schweiz kam es zu Verstößen gegen das Neutralitätsrecht durch die Kriegführenden. So wurde der Luftraum wiederholt verletzt. Umgekehrt hielt sich auch die Schweiz nicht immer strikt an ihre neutralitätsrechtlichen Pflichten. Verstöße erfolgten bei der Ausfuhr und mangelnden Kontrolle der Durchfuhr von Kriegsmaterial sowie durch die Gewährung von Krediten an Deutschland und Italien zu kriegswirtschaftlichen Zwecken. Oft verschanzte sich die Schweiz hinter ihrer Neutralität. Diese wurde auch missbräuchlich angerufen, um in verschiedensten Bereichen Entscheidungen, aber auch staatliches Nichthandeln zu rechtfertigen. Hinwiederum betrachtete der Bund zum Beispiel die Vorwürfe der Alliierten wegen der Eisenbahntransporte, die nur den Achsenmächten dienen konnten, als Angriff auf die Neutralität.

Im Interessenkalkül der schweizerischen Verteidigungs-, Aussen- und Wirtschaftspolitik des Zweiten Weltkriegs spielte die Neutralität eine zentrale Rolle. Nach damaliger Selbsteinschätzung von Behörden und Volk trug sie wesentlich dazu bei, das Land aus dem Krieg herauszuhalten. Dabei wurde nicht verkannt, dass die Schweiz vorab dank des entschlossenen Kampfs der Alliierten und einem günstigen Schicksal verschont blieb.

Neutralität wird in der schweizerischen Doktrin als Mittel zur Erhaltung der Unabhängigkeit verstanden; sie sollte das Land, seine Bewohner (einschliesslich der Flüchtlinge) und seine Institutionen vor der Gewalt und dem Terror des Kriegs und der Besetzung bewahren. Die Neutralität wird traditionellerweise aber auch mit dem Prinzip der Humanität verbunden und legitimiert. Heute fragen wir uns freilich, wie das Verhalten der Schweiz im Zweiten Weltkrieg moralisch zu beurteilen sei. Gewiss, man lebte nach der pragmatischen Maxime, dass es jedem möglichen Feind nützlich sein sollte, das Land in Ruhe zu lassen; heute wissen wir allerdings, wie «legalistisch» und «unsensibel» das Neutralitätsargument von den Behörden gebraucht wurde, um kein verstärktes humanitäres Engagement, vor allem in der Flüchtlingspolitik, eingehen zu

müssen. Die Weiterentwicklung des Völkerrechts nach dem Zweiten Weltkrieg hat dazu geführt, dass zentrale Elemente der Neutralitätspolitik (humanitäres Völkerrecht, internationaler Menschenrechtsschutz) eine wesentliche rechtliche Verfestigung und Aufwertung erfuhren.

Herausforderung des Rechtsstaats durch das NS-Unrechtssystem

Die nationalsozialistische «Machtergreifung» im Jahr 1933 zerstörte das Staatsrecht der Weimarer Republik. Die Grundrechte der Verfassung wurden aufgehoben, die Institutionen der repräsentativen Demokratie durch das Führerprinzip und den (plebiszitären) Appell an die rassistisch definierte «Volksgemeinschaft» ersetzt. Die bundesstaatlichen Strukturen wurden «gleichgeschaltet», die Gewaltenteilung wich einem Gewaltenmonismus. Formale Garantien wie diejenige der Unabhängigkeit der Justiz und des fairen Prozesses zerfielen. Gesetze wurden, soweit sie fortbestanden, uminterpretiert zur Durchsetzung machtpolitischer und verbrecherischer Ziele des Regimes und zum Entzug von Freiheitsrechten, politischen Rechten und Eigentumsschutz im «höheren Interesse» des totalitären Staats. Auch scheinbare Bekenntnisse zur Legalität widersprachen der Rechtsidee, so etwa wenn 1938 im nationalsozialistischen Parteiblatt *Der Stürmer* kritisiert wurde, «wilde Arisierungen» seien in einem «Rechtsstaat» nicht zu dulden. Insgesamt tritt heute klar zutage, wie schmerzlich sich in jener Epoche das Fehlen eines ausgebauten Völkerrechts als «Auffangnetz» – das heisst als Grundlage und Legitimierung der von den Staaten geschaffenen Rechtsordnung – erwies.

Die Rechtsrevolution, die sich in Deutschland im Zeichen des Nationalsozialismus vollzog, liess das Verfassungssystem der Schweiz nicht unberührt. Nicht, dass eine substantielle Auseinandersetzung der schweizerischen Rechtswissenschaft mit der neuen nationalsozialistischen Ordnung stattgefunden hätte. Diese wurde vielmehr klar zurückgewiesen oder ignoriert; die Rechtswissenschaft in der Schweiz ging ihre eigenen Wege. Auch wurde zu keiner Zeit eine Übernahme deutschen Rechts in das Verfassungssystem der Schweiz erwogen. Die Schweiz reagierte aber auf die äussere, machtpolitische Herausforderung, indem die Bundesversammlung 1939 den Bundesrat zum Erlass von Notrecht ermächtigte. Sie orientierte sich damit am bereits 1914 erlassenen (und vom Bundesgericht seinerzeit als verfassungsmässig bezeichneten) Vollmachtenregime für den Ersten Weltkrieg und baute auf einer fragwürdigen Praxis der dreissiger Jahre auf, durch welche die Bundesversammlung vermehrt mittels Dringlichkeitsklauseln Bundesgesetze dem Referendum entzog. Der Bundesrat war gestützt auf den Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939 ermächtigt, im Rahmen von Subsidiarität und Verhältnismässigkeit in die verfassungsmässigen Rechte der Bürger und der Kantone einzugreifen. Auch wenn grobe Miss-

bräuche der ausserordentlichen Befugnisse durch den Bundesrat wohl kaum zu registrieren waren und das Vollmachtenregime vom Volk als legitim erachtet wurde, stellte sich die Frage nach seiner verfassungsmässigen Legitimierung. Während auf der einen Seite das Fehlen eines ausdrücklichen Notstandsartikels im Text der Verfassung kritisiert wurde, verneinten andererseits die Behörden, unterstützt durch den Grossteil der Rechtswissenschaft, einen Widerspruch, da es nicht im Sinn der Verfassung sein könne, ihre eigene Zerstörung hinzunehmen. Erst mehr als vier Jahre nach dem Krieg wurde im Herbst 1949 mit der äusserst knappen Annahme der Volksinitiative «Zurück zur Demokratie» dem Erosionsprozess, dem die Bundesverfassung während zwei Jahrzehnten durch Dringlichkeitspraxis und Notrecht ausgesetzt war, ein Ende gesetzt.

Positives Recht definiert sich – so der deutsche Rechtsphilosoph Gustav Radbruch angesichts der nationalsozialistischen Diktatur und der darauffolgenden Niederlage und Besetzung Deutschlands – als eine Ordnung, die ihrer Natur nach dazu bestimmt ist, der Gerechtigkeit zu dienen.³ In der Regel ist es vor allem die Funktion der Verfassung, Massstäbe der gerechten Rechtsordnung zu errichten und daran das einfache Recht zu messen. Angesichts der Konfrontation mit dem nationalsozialistischen Unrechtssystem kam dies jedoch vor allem im internationalen Privatrecht und im internationalen Zivilprozessrecht in Gestalt der *ordre-public*-Klausel zum Tragen. In einer Reihe von Entscheiden weigerten sich kantonale Gerichte und das Bundesgericht, ausländische Urteile zu vollstrecken oder ausländisches Recht anzuwenden, weil dadurch – zum Beispiel durch Anwendung der Nürnberger Rassengesetze – das «einheimische Rechtsgefühl in unerträglicher Weise verletzt würde». Die *ordre-public*-Klausel schützt als «Notstandsklausel» im System des Internationalen Privatrechts und Zivilprozessrechts die jedem Rechtsstaat inhärenten Grundwerte wie die persönliche Würde, die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot. In dieser Hinsicht verfolgten das schweizerische Justizsystem und die Rechtsprechung eine klare Linie: In Fällen, die arbeitsrechtliche Fragen oder den Entzug von Eigentumsrechten betrafen, entschieden die Gerichte zumeist gegen die anderslautenden Bestimmungen der Achsenmächte und insbesondere Deutschlands. Vor diesem Hintergrund sind auch das Verhalten der Wirtschaft und die Entscheidungen der Regierung sowie die Nutzung allfälliger Handlungsspielräume zu betrachten.

In eine andere Richtung weist die im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik erwähnte Aufnahme von NS-Kategorien in das schweizerische Verwaltungsrecht und dessen Praxis. Nach dem Krieg, in der Diskussion um die «nachrichtenlosen Vermögen», beriefen sich Banken und Behörden schliesslich auf den *ordre public*, um sich gegen eine spezifische Gesetzgebung in diesem Bereich zu wenden. Hier wurde der *ordre public* dazu benutzt, das Bankgeheim-

nisgesetz von 1934 – dessen *raison d'être* eine Verstärkung des Schutzes von Eigentumsrechten war – so auszulegen, dass den NS-Opfern ihre legitimen Eigentumsrechte entzogen und die Restitution von Vermögenswerten blockiert werden konnten.

Verantwortung und Restitution

Dass sich die Jahre der Plünderung und des Kriegs für all jene, die im Machtbereich des «Dritten Reichs» lebten, verheerend auswirken würden, war schon lange vor 1945 offensichtlich gewesen. Die wahren Dimensionen dieser Verwüstung hatte man sich indes nicht vorstellen können. Diese liess es um so dringlicher erscheinen, die von den Alliierten während des Kriegs mehrfach angekündigten Schritte, dass aufgrund von Zwang zustande gekommene Vermögenstransaktionen nach dem Krieg für nichtig zu erklären seien, in die Tat umzusetzen. Es überraschte daher nicht, dass sich die Alliierten an die neutralen Länder wandten und von ihnen verlangten, ihren Teil beizutragen. Tatsächlich waren diesbezügliche Verhandlungen bereits vor Kriegsende aufgenommen worden; die Rückgabe der Vermögenswerte erfolgte letztlich jedoch weder prompt noch vollständig.

Wie ist das zu verstehen, nachdem der Krieg doch vorbei war? Die Schweiz war nicht länger bedroht und «eingekreist». Ihre Institutionen waren intakt, ihre Wirtschaft erlaubte eine beträchtliche Beteiligung am materiellen Wiederaufbau Europas: Die vom Bund und von den Banken gewährten Kredite an Frankreich (ab März 1945), Grossbritannien und mehrere weitere Länder ermöglichten es diesen, in der Schweiz die ihnen fehlenden Produktionsgüter wie zum Beispiel Werkzeugmaschinen zu kaufen. Schon bald drängte der «Kalte Krieg» zwischen dem Westen und dem sowjetischen Block die aus der Vorkriegs- und Kriegszeit erwachsenen Probleme in den Hintergrund. Die von den Siegermächten gegenüber der Schweiz zuvor ausgesprochenen – und im Februar 1945 von der Currie-Mission wiederholten – Forderungen verloren an Aktualität und Schärfe. Das Abkommen von Washington vom Mai 1946, das für die Schweiz sehr positiv ausfiel, nicht zuletzt da es ihr keinerlei Fehlverhalten anlastete, schien sämtliche Ansprüchen auf zwischenstaatlicher Ebene zu bereinigen. Unter diesen Umständen schwiegen die öffentlichen und privaten Verantwortungsträger der Schweiz – teils unachtsam, teils durch schlechten Willen – das schwere Kriegserbe tot. Auch die öffentliche Meinung verlor ihr Interesse daran; man wandte sich zunehmend der gegenwärtigen Bedrohung durch den Stalinismus zu und vergass die kaum vergangene Bedrohung durch den Nationalsozialismus. Man ging zur Tagesordnung über.

Die offensichtlichste und konkreteste Form, welche ein Verantwortungsbeusstsein für die Vergangenheit nach dem Krieg hätte annehmen können und

müssen, wäre die Rückerstattung der in der Schweiz lagernden, von Verfolgten oder Plünderern hinterlegten Vermögenswerte an ihre berechtigten Eigentümer gewesen.

Es lag nicht im Aufgabenbereich der Kommission, in Einzelfällen zu klären, wem was gehörte, und sich unmittelbar mit der materiellen Restitution nachrichtenloser Vermögenswerte, Kulturgüter und anderer Guthaben zu befassen. Sie war nicht damit betraut, die in der Schweiz zurückbehaltenen Vermögenswerte zu identifizieren und diese ihren rechtmässigen Eigentümern im Ausland zuzuführen.⁴ Mit dieser Aufgabe befassten oder befassten sich andere Gremien. Die Kommission hatte soweit wie möglich die globale Tragweite des Problems zu beurteilen und über die Umstände Rechenschaft abzulegen, in denen dieses entstanden war. Detaillierte Ausführungen finden sich im vorhergehenden Kapitel, in dem die Gesetzeslücken, die Ratlosigkeit der Gerichte, der Widerstand der Verantwortlichen und die häufige Ohnmacht der beraubten Eigentümer aufgezeigt werden.

Der im Vergleich zum Gesamtwert wichtigste Teil der rückzuerstattenden Vermögenswerte war jener der Konten, die in den Banken «nachrichtenlos» lagen oder als nachrichtenlos bezeichnet wurden. Unter dem Vorwand der Pflicht zum Schutz von Privateigentumsrechten konnten die Banken sämtliche Bemühungen um eine ernsthafte Suche nach solchen Konten und ihren Inhabern unterlaufen und die Rückerstattungsgesuche von Erben zurückweisen, die ihr Anrecht nicht mit allen formellen Nachweisen (Kontonummern, offiziell ausgestellter Totenschein) belegen konnten. Dies obwohl es offensichtlich für viele Erbberechtigte – und überhaupt für die Organisationen, welche an die Stelle der ermordeten Erben traten – meist unmöglich war, offizielle Totenscheine oder Kontennummern zu beschaffen. Die Bankiers erkannten das Problem, widersetzten sich jedoch lange und erfolgreich jedem allgemeinen Regelungsversuch. Auch der während der späten fünfziger Jahre mühsam ausgehandelte Meldebeschluss von 1962 berücksichtigte die Vorschläge der Organisationen, welche die Opfer oder deren Nachkommen vertraten, kaum. Er wurde lediglich unvollständig und in einem überaus restriktiven Sinn angewandt.

Die Versicherungsgesellschaften, und mit ihnen auch all jene Unternehmen, die vor und während des Kriegs stark auf die von den Achsenstaaten dominierten Märkte ausgerichtet gewesen waren, sahen sich mit ähnlichen Problemen konfrontiert: Überlebende Verfolgte oder ihre Erben versuchten, ihre Eigentumsrechte wiederherzustellen. Bei Versicherungen gab es jedoch einen grundlegenden Unterschied: Policen sind nie anonym; also waren Berechtigte ohne weiteres erkennbar. Aber da schweizerische Gesellschaften Policen grösstenteils im Bereich der Achsenstaaten ausgefertigt hatten und sie dort zwangsmässig verkauft oder konfisziert worden waren, verwiesen schweizerische Gerichte die

Berechtigten, die bei ihnen vorstellig wurden, an die Wiedergutmachungsinstanzen der Bundesrepublik Deutschland. Diejenigen, die von den Nationalsozialisten in den Gebieten des späteren Ostblocks beraubt worden waren, fanden sich in der Schweiz grundsätzlich abgewiesen. Dieses Verhalten war neu, denn noch während des Kriegs entschied man zugunsten der Kläger und gegen deutsche Instanzen, wenn eine Auslieferung von Policen, die mit der Klausel einer Auszahlungsmöglichkeit in der Schweiz versehen waren, vor Gericht gezogen wurde. Was das Schicksal von Policen anbelangt, die in der Schweiz selbst ausgestellt wurden, so konnte keine vollständige Klärung erzielt werden. In zahlreichen Sachschadensfällen wie zum Beispiel bei der Deckung der während der «Kristallnacht» vom 9. November 1938 angerichteten Schäden zeigten die Versicherer der Nachkriegszeit gegenüber den ihnen vorgelegten Forderungen nur sehr wenig Entgegenkommen.

Von sekundärer finanzieller, jedoch grosser emotionaler Bedeutung waren Kunstwerke, Sammlungen, Kulturgüter und weitere bewegliche Wertsachen. Sie waren in der Londoner Erklärung vom 5. Januar 1943 und dem Abkommen mit der Currie-Mission inbegriffen. Rückerstattung erschien aber nicht einfach: Eine Grosszahl dieser Objekte war von Hand zu Hand gegangen – wobei die Schweiz oft als Drehscheibe fungierte. In vielen Fällen war die Provenienz nicht mehr ohne weiteres zu erkennen. Obwohl die Herkunft vieler Kunstwerke fragwürdig hätte erscheinen müssen, wurden sie oft in mehr oder weniger gutem Glauben von Museen oder Kunstliebhabern erworben. Wie bei den anderen Kategorien von Vermögenswerten wartete man auch bei Kunstwerken und Kulturgütern auf Angaben aus dem Ausland, um etwaiges Raubgut zu identifizieren. So erliess der Bundesrat – aufgrund einer von den Alliierten erstellten Liste von Objekten – im Dezember 1945 und im Februar 1946 Verordnungen, die es den geschädigten Eigentümern erlaubten, der «Raubgutkammer» des Bundesgerichts ein Gesuch vorzulegen. 70 der 77 auf der alliierten Liste aufgeführten Objekte wurden rückerstattet, entweder durch ein Urteil oder durch gütliche Einigung. Mit den Verordnungen des Bundes war das Problem aber keineswegs gelöst: Sie beschränkten sich auf die Kriegsjahre sowie auf die von Deutschland ab 1939 besetzten Länder, räumten den Eigentümern zur Beschwerdeführung lediglich eine Frist von zwei Jahren ein und unternahmen keinerlei Anstrengungen, diese Gesetzesbestimmungen international bekanntzumachen, so dass viele Eigentümer im Chaos der Nachkriegszeit nicht rechtzeitig darüber informiert wurden oder die erforderlichen Dokumente nicht aufreiben konnten.

Dieselben Verordnungen des Bundes sahen die Rückerstattung von Wertschriften vor. Aber auch hier wurde der Restitutionsweg von den Banken mit scheinlegalen Hindernissen versperrt, ungeachtet der etwas flexibleren Haltung

der Effektenhändler. Des weiteren machte dieselbe kurze Frist von zwei Jahren es Privatpersonen nahezu unmöglich, eine befriedigende Restitution zu erreichen.

Das schweizerische Zögern, Verantwortung für die jüngste, schwerwiegende Vergangenheit zu übernehmen, trat nicht nur bei den materiellen oder finanziellen Rückerstattungen zutage. Es zeigte sich auch in der Furcht öffentlicher oder wirtschaftlicher Kreise, wichtige Interessen zu kompromittieren, so dass manche zwielichtige Geschäfte (Interhandel) oder zweifelhafte Aktivitäten einer Handvoll von Mittelsmännern, Anwälten, Treuhändern oder Geschäftsleuten ungeklärt blieben.

Die abwehrende Haltung der Privatwirtschaft gegenüber der Wiederherstellung von Eigentumsrechten von Verfolgten war selbstverständlich nicht allumfassend. Es gab gewichtige Ausnahmen erleichterter und effizienter Rückerstattung; aber sie blieben eben Ausnahmen. Auch stand der Privatsektor mit seinem Verhalten nicht alleine da. Die Behörden trugen hinsichtlich öffentlichen Eigentums, namentlich bei geplündertem Gold, das in die Schweiz gekommen war oder das Land durchquert hatte, einen erfolgreichen Verzögerungs- und Minimierungskampf aus. Nachdem die Sache im Abkommen von Washington (26. Mai 1946) sehr zum Vorteil der Schweiz geregelt worden war, ging man – sowohl beim Bund wie auch in den massgeblichen Kreisen – davon aus, dass nunmehr das Schwierigste überstanden sei. Was blieb, waren die Erinnerungen an die vermeintlich ungerechtfertigte Kritik, während die Vorgänge, auf die sich diese Kritik bezog, aus dem kollektiven Gedächtnis ausgeblendet wurden. Gut veranschaulichen lässt sich ein solcher Gedächtnisverlust anhand der Erinnerungen Alfred Zehnders, der seit Frühjahr 1946 Chef der Politischen Abteilung im Eidgenössischen Politischen Departement war. 1980 stellte er rückblickend mit Genugtuung fest, dass 1946 «die früheren Verdächtigungen und Verunglimpfungen» aus der Welt geschafft worden wären. Damit meinte er unter anderem das Gold, das NS-Deutschland der niederländischen Nationalbank abgenommen und der Schweiz zum Kauf angeboten hatte. Zehnder qualifizierte diesen Sachverhalt als unerwiesene Behauptung: «Trotz aller Nachforschungen unsererseits konnte die erwähnte Transaktion aber nie bestätigt werden. Die Gerüchte und Verdächtigungen wollten jedoch lange nicht aufhören.»⁵ In Wahrheit muss Zehnder schon damals gewusst haben, dass diese «Nachforschungen» überhaupt nicht lückenlos waren, die «Gerüchte» also durchaus zutrafen.

Die Verdrängung der Kriegsereignisse dauerte bis in die neunziger Jahre an. Teilweise kann sie mit wirtschaftlicher und politischer Interessenwahrung erklärt werden. Bei den Banken wirkt es unwahrscheinlich, dass die für eine vollumfängliche Restitution der Konten erforderlichen Beträge ein wirkliches

Hindernis für die Kooperationsbereitschaft darstellten. Naheliegender ist, dass die Bemühungen der Nachkriegszeit um die Festigung und Expansion der geschäftlichen Position auf dem Gebiet der Vermögensverwaltung sowie auch die Attraktivität für Konten, welche die Anonymität suchten, die Unantastbarkeit des Bankgeheimnisses als zwingend erscheinen liessen. Den besonderen Umständen von Kunden aus der Zeit des Holocaust wurde dabei keine Beachtung geschenkt.

Wahrnehmung, Wissen und Macht

Die vorliegenden Forschungsarbeiten zeigen bei aller Berücksichtigung der sachbezogenen Unterschiede zwischen den diversen von uns untersuchten Gebieten ganz klar, dass wirtschaftliches und/oder politisches Eigeninteresse das Verhalten dominierte und sich seit Beginn des nationalsozialistischen Regimes bis in die Nachkriegszeit wie ein roter Faden durch die Behandlung der Verfolgten hindurchzieht. Aus diesem Grund können weder die Bedrohungsgefahr und die damit verknüpften Ängste, denen ein kleines, eingekreistes Land ausgesetzt war, noch die Frage, was wann über die Tatsachen des Holocaust bekannt war, viel beitragen zur Erklärung fragwürdiger Verhaltensmuster gegenüber den Opfern des nationalsozialistischen Staats.

Breiten Kreisen der Bevölkerung schien die äussere Bedrohung sowohl in militärischer Hinsicht als auch bezüglich einer potentiellen Einschränkung der Versorgung mit Nahrungsmitteln und anderen lebenswichtigen Gütern ebenso real wie die inneren Gefahren (Inflation und soziale Konflikte). Die wichtigsten wirtschaftlichen oder politischen Entscheidungsträger hingegen, von denen das hier angesprochene Verhalten ausging, vermochten die Lage durchaus präziser zu beurteilen. Sogar «Volkes Stimme» legte mitunter die echten oder eingebildeten Ängste und den Eigennutz zur Seite. Dies zeigt beispielsweise der Beitrag einer «gewöhnlichen» Frau, die im April 1943 in der *Berner Tagwacht* zitiert wurde: «Wir denken zuviel ans Mehl. Wir sprechen zuviel vom Mehl. Wir tauschen zuviel Mehl-, Butter-, Fleisch- und Käsekarten, statt Bücher und Gedanken. Das Mehl ist unsere grösste Sorge. Vor lauter Mehl sehen wir gar nicht mehr, wie nicht nur das Mehl, sondern ganz andere Dinge, das Recht, die Würde, das freie Wort immer rarer, immer rationierter werden. Vergessen wir hie und da das Mehl! Zum mindesten unser Mehl, und denken wir mehr an die, die weniger oder keines haben.»⁶

Ähnlich scheint das häufig zitierte Argument, man habe nicht wissen können, was sich in Deutschland abspielte, bevor es zu spät war, nur ein Vorwand gewesen zu sein, hinter dem man das wirtschaftliche und politische Eigeninteresse versteckte. Was die Wirkung der allgemeinen Wahrnehmung der Bedrohungsgefahr sowie des bestehenden Wissensstands auf die politischen Entscheide

betrifft, ist daran zu erinnern, dass die Öffentlichkeit lediglich die Flüchtlingspolitik klar vor Augen hatte. Den Umgang mit Bankkonten, Investitionen in Deutschland oder «Arisierungen» kannten einzig die Vertreter der Wirtschaft und die politischen Behörden. Und es ist kaum zu bezweifeln, dass sich diese der sich ab 1933 entwickelnden nationalsozialistischen Politik und ihrer Konsequenzen bewusst waren. Vor 1939 waren Informationen frei zugänglich, und der Öffentlichkeit war ebenfalls vieles bekannt. Nach Kriegsausbruch hing der Informationsfluss von informelleren Kanälen ab. Indes waren es gerade die engen Beziehungen, welche die Geschäfts- und Bankenkreise der Schweiz in Deutschland aufgebaut hatten, die ihnen Zugang zu Informationen verschafften, die möglicherweise nicht einmal in Deutschland ohne weiteres verfügbar waren. Hinzu kam, dass die in die Schweiz einreisenden Flüchtlinge das Wissen von der menschlichen Tragödie über die Grenze brachten. So gab es nur sehr wenig, was den – privaten oder öffentlichen – Entscheidungsträgern nicht verhältnismässig rasch bekannt geworden wäre.

Was den Staat betrifft, so lassen die Untersuchungen der UEK eine starke Abstufung in der Ausübung der Macht erkennen. Im besonderen fällt die mangelnde Präsenz des Bundesrats bei entscheidenden Fragen auf. Das ist ein paradoxes Phänomen. Denn man hätte erwarten können, dass die Regierung sich in den schwierigen Kriegsjahren für die Erfüllung wichtiger Staatsaufgaben besonders verantwortlich fühlte, und zwar sowohl um die Sicherheit der eigenen Bevölkerung zu gewährleisten als auch um die Glaubwürdigkeit des Landes nach aussen zu dokumentieren. Zudem verfügte der Bundesrat über Sondervollmachten, die seine Verantwortung erhöhten und ihm alle Kompetenzen gaben, deren er bedurfte, um weitreichende Massnahmen zu beschliessen. Die Frage, wieso sich die Regierung in zentralen Bereichen kaum profilierte, ist sowohl aus historischer wie rechtlicher Perspektive von grosser Bedeutung.

Vor allem in zwei Fällen ist die Abwesenheit politischer Machtausübung frappant. Der erste betrifft die Goldtransaktionen mit der Reichsbank. Der Bundesrat unternahm nichts, sich darüber zu informieren, und überliess die wesentlichen politischen Entscheide der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Er mischte sich kaum in Geschäfte ein, die sich nach 1940 bis zum Kriegsende politisch als sehr problematisch erwiesen. Es war die Leitung der Nationalbank, welche hier die Zügel in der Hand behielt, und dies nicht etwa, weil man ihr so grosses Vertrauen entgegengebracht hätte. Die persönlichen Kontakte zwischen Bundesrat und Finanzminister Ernst Wetter und den beiden Generaldirektoren der Nationalbank Paul Rossy und Alfred Hirs waren weder sehr häufig noch besonders herzlicher Natur; es handelte sich also eher um Nachlässigkeit oder um einen Mangel an Problembewusstsein. Der zweite Fall betrifft den Eisenbahntransit durch die Schweiz. Der Bundesrat zeigte sich in

dieser Frage desinteressiert und überliess es der Leitung der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), Probleme von politischer Tragweite zu lösen. Von seiten der Regierung kam so gut wie keine Antwort auf die drängenden Fragen.

Auch andere Dossiers zeigen, dass der Bundesrat die Verantwortung an hohe Funktionäre der Verwaltung delegierte, vor allem im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik. Jean Hotz, Chef der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartaments, zum Beispiel hatte ab Juli 1940 mehr Macht als sein Vorgesetzter, Bundesrat Stampfli. Massgebenden Einfluss nahm die Privatwirtschaft, wobei die Verbände eine ausgeprägte Vermittlerrolle spielten. Hier sind insbesondere der Vorort und die verschiedenen Branchenverbände zu erwähnen. Diese organisierten Kräfte waren ausschlaggebend für das Funktionieren der Kriegswirtschaft, die seit 1937 als Schattenorganisation aufgebaut worden war und am 4. August 1939 – also noch vor Beginn der militärischen Auseinandersetzungen – den Betrieb aufnahm. Darin spielten grosse Repräsentanten der schweizerischen Wirtschaft wie Rodolphe Stadler (Câbleries de Cossonay), Hans Sulzer (Sulzer AG, Winterthur) oder Carl Koechlin (Geigy) eine zentrale Rolle.

Auf diesem Gebiet sind weitere Forschungen nötig. Zum heutigen Stand kann jedoch gesagt werden, dass sich seit den dreissiger Jahren im schweizerischen politischen System, das inzwischen oft als Verbandsdemokratie bezeichnet wird, eine informelle Arbeitsteilung zwischen den organisierten Interessen der Privatwirtschaft und dem Bundesrat eingespielt hatte. Die in dieser Zeit einsetzende Diskussion um die «Wirtschaftsartikel» der Bundesverfassung kreiste um die Frage, wie der Einfluss von Verbänden in der Verfassung geregelt werden könnte. 1947 wurden die entsprechenden Artikel – zusammen mit der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) – in einer Volksabstimmung angenommen. In diesem korporatistischen System, das sich während der Kriegsjahre unter den Bedingungen des Vollmachtenregimes verfestigte, trat die Regierung im Bereich der Aussenwirtschaft, der Währungs- und Sozialpolitik wichtige Funktionen an parastaatliche Organisationen ab. Der Bundesrat operierte somit nach 1939 asymmetrisch: Auf der einen Seite, zum Beispiel in der Flüchtlingspolitik, ergriff er weitreichende und harte Massnahmen; auf der anderen Seite zog er es vor, das Feld den organisierten Privatinteressen zu überlassen.

Nach 1945 gab diese Struktur jedoch zu Konflikten Anlass. Als der Bundesrat aufgrund eingegangener Verpflichtungen und eines anhaltenden Drucks von aussen Massnahmen zur Restitution von Vermögenswerten ergriff, wie das 1946 und 1962 der Fall war, gerieten diese in Widerspruch zur verbandsmässig organisierten Wirtschaft. Dank der in diesen Belangen nunmehr üblich gewordenen Delegierung des Vollzugs an die betreffenden privaten Verbände

und Unternehmen kam es zu einer faktischen Nichtlösung der anstehenden Fragen. Das führte in den neunziger Jahren zu der Erkenntnis, dass die «Lösung» zum eigentlichen Problem geworden war.

Die historische Diagnose des schweizerischen Regierungssystems zeigt, dass das durchschnittliche Profil der Bundesratsmitglieder die Kehrseite des strukturellen Sachverhalts war – charismatische Leitfiguren fanden keinen Platz darin. Entsprechend mangelte es an klaren und mutigen Entscheiden, die staatspolitischen Grundsätzen gefolgt wären. Die Führungsschwäche während des Jahres 1940 sollte unter diesen Bedingungen weniger einzelnen Bundesräten angelastet werden, sondern vielmehr als Ausdruck eines den Zeitumständen geschuldeten Bedeutungszuwachses der Wirtschaftsverbände, der kriegswirtschaftlichen Organisationen, der Verhandlungsdelegationen und der Unternehmensführungen begriffen werden. Der Wunsch nach starken und integrierenden nationalen Persönlichkeiten fand eine Entsprechung in General Henri Guisan und Friedrich Traugott Wahlen (Initiator des nach ihm benannten «Plan Wahlen»). Diese schienen ausserhalb der etablierten politischen «Mechanik» zu handeln und entsprachen dem erhöhten symbolischen Bedürfnis nach Identifikation im Innern, den das politische System nicht zu befriedigen vermochte.

Was waren die Konsequenzen dieses politischen «Geschehenlassens»? Wurde die Schweiz tatsächlich zu einer Nation der Kriegsgewinnler? Und hat die Schweiz den Krieg verlängert? Das sind Fragen, deren Brisanz im Verein mit der verdrängten Vergangenheit und einer blockierten Restitution noch zunimmt. Es sind wichtige Fragen, die in den neunziger Jahren wieder gestellt und als Argumente gegen schweizerisches Verhalten verwendet wurden.

Hat die Schweiz den Krieg verlängert?

Der an die Schweiz gerichtete Vorwurf, sie habe zur Verlängerung des Kriegs und der daraus erwachsenden Leiden beigetragen, war hoch emotional. Er wurde bereits während des Kriegs erhoben, als der Vorsteher des Foreign Office, Anthony Eden, den Minister der Schweiz in London wissen liess: «Jeder Franken, für den die Schweiz Kriegsmaterial nach Deutschland sendet, verlängert den Krieg.»⁷ Im Winter 1945 wurde dies dringlich, als die deutsche Verteidigung immer noch zäh standhielt. Für die Alliierten zählte jeder Kampftag, und sie erwarteten von der Schweiz die Einstellung sämtlicher ihrem Feind geleisteter Dienste. Die in der Hitze der letzten Kriegsphase gemachten Äusserungen müssen als Mittel des politischen Drucks verstanden werden. Der Vorwurf erschien im Vorwort zum Eizenstat-Bericht von 1997 aufs neue.

Die These, wonach die von der Schweiz erbrachten Dienstleistungen, Exporte und Kredite den Kriegsverlauf auf bedeutsame Weise beeinflussten, konnte

nicht erhärtet werden. Dies hängt weniger mit einer generellen «Unwichtigkeit» der schweizerischen Exportlieferungen und Finanzplatzdienstleistungen als mit der gigantischen wirtschaftlichen Dimension dieses Kriegs sowie mit den vielfältigen Faktoren, welche die Kriegswirtschaft und den Frontverlauf bestimmten, zusammen. Strategische Bombardierung, Kampftaktik der militärischen Protagonisten, Kommunikationssysteme und Informationskrieg sind wichtige Faktoren, auf welche die Schweiz nicht oder zumindest nicht direkt und relevant einwirken konnte. Weder die Waffenlieferungen noch die Finanzierung strategischer Rohstoffe hatten damit einen nachweisbaren Effekt auf die Dauer des Kriegs. Die Kommission fand keine Hinweise, die in diese Richtung wiesen. In einzelnen Bereichen wurden die bisher vermuteten Effekte der Unterstützung an Deutschland widerlegt. So waren schweizerische Kugellagerproduzenten zwar eifrige Lieferanten, doch konnten sie die durch den alliierten Bombenkrieg verursachten Ausfälle in keiner Weise kompensieren. Auch kann man angesichts der noch bestehenden deutschen Reserven in der Wirtschaft sowie in Anbetracht der deutschen Entschlossenheit, bis zum bitteren Ende zu kämpfen, nicht den Schluss ziehen, dass der Krieg ohne die Schweiz ein früheres Ende genommen hätte. Das heisst nicht, dass der Zugang zur schweizerischen Währung und die grosszügig gewährten Kredite für bestimmte Bereiche der deutschen Kriegswirtschaft nicht von Bedeutung gewesen wären. Entsprechend ist es auch nicht angebracht, den Beitrag der Schweiz – von quantitativen Schätzungen ausgehend – zu unterschätzen. So hielt das deutsche Memorandum von Clodius im Juni 1943 fest, die Kriegsmateriallieferungen aus der Schweiz betrügen nur gerade fünf Promille der deutschen Produktion. Solche Zahlen vermögen nicht zu erklären, wieso sich deutsche Stellen immer wieder anerkennend über die wirtschaftlichen Leistungen der Schweiz geäussert haben, auch wenn in Rechnung gestellt wird, dass solche Aussagen einen hohen bürokratischen Eigennutz enthalten konnten. Jedenfalls gestand Bundesrat Max Petitpierre 1947 öffentlich ein: «Diese Kredite sowie die Lieferungen an Kriegsmaterial und anderen Produkten [...] haben zu den Kriegsanstrengungen einer der beiden Kriegsführenden beigetragen. Nicht nur haben wir die integrale Neutralität verlassen, mehr noch, wir haben auf diesem Weg der Neutralität ganz einfach prinzipiell zuwidergehandelt.»⁸ Die Frage sollte sich deshalb nicht auf eine etwaige Kriegsverlängerung richten. Entscheidend ist, ob sich die Akteure eine solche Frage gestellt haben und in welchem Masse das damalige Verhalten den von der Neutralität gegebenen Spielraum überschritt.

Hat die Schweiz vom Krieg profitiert?

Neben dem Vorwurf der Kriegsverlängerung war die Schweiz auch mit dem etwas verhaltener vorgebrachten Vorwurf des Kriegsgewinns konfrontiert. Sie

sah sich 1945 in die anrühige Nähe des profitierenden Schiebers von Raubgütern, des Horters von Gold und des Kanonenhändlers gerückt. Die abwehrende Entgegnung auf diese Kritik stützte sich verschiedentlich auf statistische Zeitreihen, die zeigten, dass sich das schweizerische Bruttoinlandprodukt während der Kriegsjahre weniger stark entwickelt hatte als jenes in den USA und Grossbritannien.⁹ Ein solches Argument greift zu kurz – *erstens*, weil es nichts darüber auszusagen vermag, wie sich die schweizerische Wirtschaft ohne Kriegseinwirkung entwickelt hätte. Die Feststellung, dass der Indikator des Bruttoinlandprodukts über die Kriegsjahre hinweg weder eine deutliche Tendenz nach oben noch eine solche nach unten aufweist, sondern stagniert, zeigt höchstens, dass die schweizerische Wirtschaft unter dem Einfluss des Kriegs weder einen krisenhaften Zusammenbruch noch einen generellen Konjunkturboom erlebte. Sie sagt aber nichts darüber aus, ob sich der Krieg in wirtschaftlicher Hinsicht insgesamt positiv oder negativ auf die Schweiz auswirkte, und sie gibt auch keine Auskunft darüber, wie Gewinn und Lasten in den verschiedenen Bevölkerungsschichten, in den Landesteilen und über die Branchen hinweg verteilt waren. *Zweitens* ist der Vergleich mit den USA und Grossbritannien ein nur scheinbarer: Diese beiden Länder konzentrierten alle Kräfte auf die Steigerung der Kriegsproduktion, was Verzerrungen im Produktionsapparat zur Folge hatte, deren unausweichliche Korrektur nach dem Krieg das verbreitete Schreckgespenst einer erneuten Nachkriegskrise heraufbeschwor. Die Schweiz hingegen verfügte, trotz einiger kriegsbedingter Engpässe, während und nach dem Krieg über einen weitgehend ausgewogenen Produktionsapparat.

Der Vorwurf, vom Krieg profitiert zu haben, richtete sich allerdings weniger auf die schweizerische Volkswirtschaft insgesamt als auf zwei spezifische Aspekte. Erstens wurde der Schweiz nachgesagt, dass sie Drehscheibendienste für alle möglichen fragwürdigen Geschäfte geleistet hätte. In der Tat wurde der offizielle Markt ergänzt durch einen «grauen» oder «schwarzen» Markt, der von den Behörden mehr oder weniger toleriert, wenn nicht gar gefördert wurde. Hier wurden geraubte Güter umgesetzt: Banknoten, Wertpapiere, Kunstwerke, Diamanten, Uhren, Schmuckstücke, Briefmarken und anderes mehr. Die Unterscheidung der beiden Märkte ist allerdings nicht immer deutlich. Gerade bei den Goldlieferungen der Deutschen Reichsbank zeigte sich, dass das geraubte Edelmetall mit Wissen auf höchster Ebene, wenn auch auf geheimem Weg in die Schweiz kam. Viele verdeckte und illegale Geschäfte wurden auch in engem Zusammenhang mit «normalen» geschäftlichen Aktivitäten abgewickelt und finanziert. Solche Transaktionen dienten teilweise offiziell dem NS-Regime, teilweise aber auch der persönlichen Bereicherung von dessen Vertretern, die im Hinblick auf die absehbare Niederlage versuchten, gestohlene

Vermögenswerte über die Schweiz in Sicherheit zu bringen. Obwohl die UEK Fallbeispiele dokumentieren konnte, war es nicht möglich, zu einem quantitativen Schluss zu kommen. Fest steht, dass diese Geschäfte den «Mittelsmännern» erhebliche Profite lieferten.

Des weitem gab es natürlich Akteure, welche von der kriegsbedingt gesteigerten Nachfrage nach besonderen Gütern profitierten. Die kriegswirtschaftliche Organisation versuchte diesen Prozess mittels Höchstpreisen, Kontingenten und weiteren administrativen Kontrollen zu steuern und zu dämpfen. Um Zustände, wie sie im Ersten Weltkrieg geherrscht hatten, zu verhindern, griff der Bundesrat in enger Zusammenarbeit mit Parteien und Wirtschaftsverbänden auf finanzpolitische und spezielle fiskalische Instrumente wie die Kriegsgewinnsteuer zurück.¹⁰ Die sich hier stellende Frage lautet nicht, ob die Schweiz überhaupt Geschäftsbeziehungen und Handel mit dem Ausland hätte aufrechterhalten sollen, denn die Möglichkeit zu deren Einstellung bestand nicht. Sie lautet vielmehr, wie weit diese Aktivitäten gingen, ob sie als unvermeidbare «Konzessionen» zu werten sind oder im Gegenteil von Unternehmen und Behörden als wünschbar betrachtet wurden. Im übrigen sind nicht alle dieser wirtschaftlichen Transaktionen im gleichen Mass als problematisch einzustufen. Die Waffenlieferungen an die Achsenmächte oder die Goldübernahmen aus NS-Deutschland sind politisch und moralisch fragwürdiger als etwa der Export von Lebensmitteln. Grosse schweizerische Unternehmen waren während des Kriegs gerade aufgrund des fortgesetzten wirtschaftlichen Austauschs mit den Achsenmächten in der Lage, einen innovativen Weg des Wachstums weiterzugehen, neue Produktionsverfahren, Organisationstechniken und Produkte einzuführen und damit beträchtliche Reserven für die Friedenszeit aufzubauen. Die deutschen Tochtergesellschaften schweizerischer Unternehmen erwirtschafteten während der Kriegsjahre zwar kaum nennenswerte Gewinne; jedoch sorgten auch sie für eine optimale Präsenz auf dem deutschen Markt im Hinblick auf die Nachkriegszeit.

Die Beantwortung der Frage, ob die Schweiz vom Krieg profitiert hat, hängt von den Bewertungsmassstäben ab. Als neutrales Land, welches von Kriegsverwüstungen verschont blieb, bestand sicher auch dann ein Wettbewerbsvorteil, wenn im Krieg kein reales Wachstum erzielt wurde. Diese privilegierte Position hatte zur Folge, dass von der Schweiz besondere Leistungen zur Linderung von Not und zum Wiederaufbau kriegszerstörter Länder erwartet wurden. Mit der sogenannten Schweizerspende (Dezember 1944), mit staatlichen Exportkrediten und auch mit der Beteiligung am Marshallplan versuchte man dieser Erwartung gerecht zu werden. Die Investition von Steuergeldern in den Wiederaufbauprozess Europas war zugleich ungemein profitabel, erlaubte sie doch der Wirtschaft, ihre vorteilhafte Position auszunutzen. Seit den ausge-

henden vierziger Jahren, als die Märkte europaweit wieder expandierten, erhielten schweizerische Unternehmen – auch mit Hilfe staatlicher Exportkredite – auf diese Art erhebliche Wachstumschancen.

Sich der Vergangenheit stellen

Der Historiker ist kein Richter. Eine Historikerkommission ist kein Gericht. Es kann also nicht darum gehen, Individuen, Gruppen oder ganze Länder für ihre Handlungen vor, während und nach der Kriegszeit anzuklagen oder freizusprechen. Die Verantwortung hingegen gilt es zu thematisieren.

Ein demokratischer Staat steht nicht allein da: Seine Bürger, Gesetzgeber, Verwalter und Akteure nehmen eine doppelte Verantwortung wahr, sowohl gegenüber dem eigenen Land als auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft. In der fraglichen Zeit geriet diese doppelte Einbindung aus dem Gleichgewicht. Die Verantwortung gegenüber der internationalen Gemeinschaft wurde – ohne äussere Nötigung – ungenügend wahrgenommen, was auf Fehlkalkulationen, das Ignorieren sich ändernder Umstände und deren Konsequenzen (*business as usual*), eine diffuse Angst, aber auch auf egoistische Motivationen zurückgeführt werden kann. Die Berufung auf die «Staatsraison», in deren Namen viele Massnahmen gerechtfertigt wurden, war schon damals nicht angemessen. Es geht hier nicht um die Konfrontation zwischen einer «realistischen» und einer «idealistischen» Sicht, sondern um die Anerkennung staatlicher moralischer Standards, die auch und gerade in bedrohlichen und krisenhaften Phasen nicht aufgegeben werden dürfen. Dazu gehören der «J»-Stempel 1938; die Abweisung von Flüchtlingen in Todesgefahr; die Verweigerung eines diplomatischen Schutzes für eigene Bürger und Bürgerinnen; die grosszügigen Kredite, die der Bund der «Achse» im Rahmen der Clearingabkommen gewährte; die zu lange dauernde Toleranz eines enormen Warentransits durch die Alpen zugunsten Deutschlands; die Waffenlieferungen an den NS-Staat; die finanziellen Privilegien, die Deutschen wie Italienern geboten wurden; die Versicherungspolice, die dem nationalsozialistischen Staat ausbezahlt wurden anstatt den legitimen Eigentümern; der anrüchige Handel mit Gold und gestohlenen Waren; die Beschäftigung von rund 11 000 Zwangsarbeitern in Filialen schweizerischer Gesellschaften im «Dritten Reich»; der fehlende Wille und die offensichtlichen Nachlässigkeiten im Restitutionsverfahren; die Beherrschung nationalsozialistischer Exponenten als «anständige Deutsche» nach dem Krieg: All dies versties nicht nur oft genug gegen das formelle Recht, sondern auch gegen den *ordre public*, auf den man sich so häufig bezog. Das Verantwortungsgefühl, das damals fehlte, wurde während der zurückliegenden fünfzig Jahre wiederholt angerufen – und es fehlte wiederum. Die heutige Schweiz muss sich dieser Vergangenheit stellen.

Die Restitutionsbemühungen sind ein solcher Ausdruck eines wiedergefundenen Verantwortungsbewusstseins. Restitution im materiellen Sinn ist dabei als eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung zu verstehen. Restitution heisst auch, sich zu erinnern. Dies sind wir den Opfern schuldig. Sie stellt aber vor allem einen Dienst an der Allgemeinheit dar – an der Schweiz, die ihre Geschichte kennen muss, um im vollen Bewusstsein dafür die Verantwortung tragen zu können; und an der internationalen Gemeinschaft, die berechtigt war, Fragen an die Schweiz zu stellen, und dies auch mit grosser Entschlossenheit tat. Die Aufgabe der Kommission war es, hinter der Legende die Wirklichkeit zu finden – eine komplexe Wirklichkeit mit lichten Momenten –, aber auch mit mehr Schattenseiten, als man bisher hatte wahrnehmen wollen. Dies zeigen die UEK-Studien und diese Synthese auf, indem sie Fakten präsentieren und Interpretationen bieten, die den Weg zu weiteren Diskussionen und Forschungen erschliessen.

Offene Fragen und Perspektive

Je weiter die Forschungsarbeiten fortschritten, desto öfter wurde die UEK vor schwierige Auswahlentscheide gestellt. Der vom Bundesrat erteilte Auftrag umriss den Themenkreis des Forschungsprogramms in allgemeiner Form. In der Praxis tauchten weitere Fragestellungen auf, weil das Tagesgeschehen auf sie aufmerksam gemacht hatte – zum Beispiel im Fall der Zwangsarbeiter – oder weil sich ihre Bedeutsamkeit aus den Quellen ergab. Darüber hinaus hatten wir die einmalige Möglichkeit, neue Quellen zu erschliessen. Unser ursprüngliches Programm war in der Tat umfassend und ehrgeizig. Wie in Kapitel 1 bereits erwähnt, wurde bald klar, dass die greifbaren Materialien nicht nur umfangreich waren, sondern dass sich ihre Erforschung äusserst arbeitsintensiv gestaltete, da viele private Archive im Lauf der Jahre vernachlässigt worden waren. Die Auswahl richtete sich auf jene Gebiete, wo die meisten neuen Einsichten oder die Vertiefung bereits bestehender Erkenntnisse erhofft werden konnten. Dieser Prozess wurde wiederum zu einem erheblichen Teil durch die Verfügbarkeit noch wenig ausgewerteter Quellenbestände gelenkt.

Das auf diese Weise zustande gekommene Forschungsprogramm konzentrierte sich nebst den im Mandat hervorgehobenen Fragen nach dem Gold und den nachrichtenlosen Bankkonten auf die Beziehung der schweizerischen Industrie- und Finanzinstitutionen mit den Achsenmächten sowohl innerhalb der Schweiz als auch innerhalb des «Dritten Reichs». Hieraus entstanden die Serie monographischer Studien und die damit verbundenen Arbeiten zu Rechtsfragen.

Dieser Entscheid brachte es natürlich mit sich, dass wichtige Themen zur Seite gelegt wurden, zusätzlich zu den Fragen, die mangels ausreichenden Quellenmaterials fallengelassen werden mussten. So erwies sich beispielsweise eine

gesamthafte Quantifizierung der verschobenen Güter und Werte als unmöglich. Die partiellen und punktuellen Zahlen, die wir präsentieren, lassen sich nicht auf Gesamtwerte hochrechnen; Versuche in diese Richtung würden nur irreführende Resultate liefern. Gleichermassen liess der Mangel an verlässlichen Informationen über Mittelsmänner wie Anwälte oder Treuhänder lediglich eine teilweise Erhellung deren schattenhafter Rolle zu; sie selber hüteten sich, zu viele Spuren ihrer Tätigkeit zu hinterlassen.

Ein wichtiges Thema, welches beiseite gelegt werden musste, ist die Drehscheibenfunktion der Schweiz für Vermögenswerte zweifelhafter Herkunft, die durch schweizerische Mittelsmänner in Drittländer geschleust wurden. Zwar stellt dies eines der besonders schwer dokumentierbaren Gebiete dar; jedoch ist neuerdings viel Material sowohl über die Transfer Routen als auch über die wahrscheinlich in diese Geschäfte verwickelten Personen greifbar geworden – dies einerseits infolge der Öffnung der Archive der früheren Sowjetunion und andererseits durch die massive Freigabe klassifizierten Materials in den Vereinigten Staaten und in Grossbritannien. All dies bedarf weiterer Erforschung und Beurteilung.

Zweitens stellte sich das sowohl in öffentlichen als auch in privaten Archiven zugängliche Material über die Tätigkeiten schweizerischer Unternehmen in Deutschland als besonders reichhaltig heraus. Die beschränkten Ressourcen verhinderten eine ähnlich gründliche Arbeit über schweizerische Tochtergesellschaften in Italien oder in den besetzten Gebieten, namentlich in Frankreich und Belgien sowie in den Niederlanden.

In der Schweiz selbst hätte man sich weiter mit dem Schicksal der schweizerischen Opfer des nationalsozialistischen Deutschlands und des faschistischen Italiens, dem ihnen von den Bundesstellen gewährten oder verweigerten Schutz und der Behandlung dieser Frage nach 1945 zu befassen. Man hätte die nicht berücksichtigten Privatunternehmen namentlich im Import-/Exportsektor und im Transportwesen zu untersuchen. Es wäre nützlich, die Häufigkeit und Modalitäten grenzüberschreitender Kontakte zu beurteilen. Unsere Beobachtungen lassen auf eine Mobilität schliessen, die grösser ist, als man es sich vorgestellt hätte. Auch sind zentrale Fragen, die ausserhalb des UEK-Auftrags lagen, wieder aufzugreifen: jene der Eliten und der Regierung oder jene der Bedrohung und Dissuasion in ihrer ganzen Tragweite – was letztere betrifft, haben wir lediglich die Auswirkungen auf klar umrissene Gebiete wie die Goldtransaktionen und den Bahntransit untersucht.

Vom Historiker erwartet das Publikum, dass er erzählt, seine Erzählung jedoch einen Sinn ergibt. Mit anderen Worten: Er hat eine Interpretation zu leisten. Die Interpretationen, die in einer Reihe monographischer Studien vorliegen und deren Synthese dieses Werk bildet, sind jene, die uns heute am plausibel-

sten erscheinen. Keinesfalls jedoch sind sie «Staatswahrheit» – die UEK war eine unabhängige Kommission – oder endgültige Wahrheit; das Anliegen war ein wissenschaftliches. Geschichtliche Forschungsarbeiten können nie zum Abschluss gebracht werden – um so weniger, wenn sie von derartiger Weitläufigkeit sind. Die Kommission stellt ihre Resultate zur Diskussion und hofft auf die Stimulierung weiterer Arbeiten. Wir meinen, einige Lücken gefüllt und einige Einsichten vertieft zu haben. Vielleicht ist auch der obige Umriss dessen, was noch zu erörtern wäre, beziehungsweise dessen, was wir für grundsätzlich machbar halten, ein wichtiger Beitrag im Rahmen unseres Auftrags.

Der Wandel des Geschichtsbewusstseins bringt neue Fragestellungen für die historische Forschung hervor. Zukunft schaffen heisst sich erinnern. Um die Arbeiten der Kommission überprüfen, aber auch um neue Forschungswege einschlagen zu können, fordert die UEK die schweizerischen Unternehmen auf, ihre historischen Archive zu öffnen. Die Dokumentation einer gemeinsamen Geschichte bedarf der Mitverantwortung seitens der Privatwirtschaft und ihrer Verbandsorganisationen.

Nicht zuletzt sind auch die Forschungen der anderen Kommissionen in mehr als zwanzig Ländern einzubeziehen. Jede hat ihr besonderes Mandat, keines ist so weitreichend wie das schweizerische. Gesamthaft werden die Ergebnisse neue Perspektiven eröffnen. Sie werden genauere Vergleiche ermöglichen – wobei diese auch ihre Grenzen haben werden, da es sich um Staaten in sehr unterschiedlichen Situationen handelt. Vorgängig ist ein globaler Ansatz vonnöten, welcher es versteht, den Blick über die Grenzen, über die unverwechselbare Eigenart der Nationen und über nationale Empfindlichkeiten hinweg auszuweiten. Sich der Vergangenheit zu stellen, ist eine Voraussetzung für die Zukunft, welche die internationale Gemeinschaft gemeinsam interessieren muss. Es ist deshalb angebracht, dass in einer nächsten Phase die neuen Erkenntnisse über die inneren Verhältnisse und die internationalen Beziehungen, über die wirtschaftliche, politische und moralische Dimension der Entwicklungen in den einzelnen Ländern während der Zeit des Nationalsozialismus, des Zweiten Weltkriegs und des Holocaust in gemeinsamer Anstrengung supranational zusammengetragen werden. Solch ein Unterfangen ist ehrgeizig und wird schwer zu bewältigen sein. Aber nur in diesem Rahmen wird eine Bilanz der Katastrophen des 20. Jahrhunderts in ihren erschütternden menschlichen Dimensionen möglich sein. Dies zur Erinnerung und zur Mahnung.

¹ Das Washingtoner Abkommen wurde am 26. Mai 1946 unterzeichnet.

² Dies betrifft vor allem die internationale Vereinbarung vom 4. Juli 1936 über die Nichtzurückweisung deutscher Flüchtlinge nach Deutschland; siehe hierzu Kapitel 3.

- ³ Radbruch, Unrecht, 1973, S. 346.
- ⁴ Dabei versteht es sich von selbst, dass diesbezüglich relevante Entdeckungen unverzüglich weitergeleitet worden wären.
- ⁵ Zehnder, Lage, 1980, S. 13–32, Zitat S. 28f.
- ⁶ Emmy Moor in *Berner Tagwacht* Nr. 92 vom 22. April 1943, zitiert nach Kunz, Aufbruchstimmung, 1998, S. 47.
- ⁷ Eden an Norton, 5. Mai 1943, zitiert von Inglin, Krieg, 1991, S. 70; vergleiche auch DDS, Bd. 14, Nr. 355, Anhang II.
- ⁸ Rede an der Konferenz der Schweizer Minister im Ausland, in: DDS, Bd. 17, Nr. 26, S. 87.
- ⁹ Siehe insbesondere Lambelet, Mobbing, 1999, S. 85ff.
- ¹⁰ Bundesratsbeschluss vom 12. Januar 1940. Am 18. November 1941 werden die Ansätze von bisher 30–40% auf 50–70% erhöht.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Im folgenden werden nur diejenigen Archive (Hauptbestände) und Literaturangaben aufgeführt, die in dieser Publikation zitiert werden. Die UEK verweist auf die Publikationsreihe Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, welche Studien, Beiträge zur Forschung sowie zwei Sammelbände mit juristische Beiträgen umfasst. Diese sind in den Jahren 2001 und 2002 im Chronos Verlag in Zürich erschienen. Dort finden sich ausführliche Listen der konsultierten Archive und Quellenbestände sowie weiterführende Literaturangaben zu den einzelnen Spezialgebieten.

1 Gedruckte Quellen

1.1 Quelleneditionen

Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918–1945 (ADAP), Serien D (1937–1941), Bd. 9–10, und E (1941–1945), Bd. 3–9.

Bonjour, Edgar: Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössische Aussenpolitik, Bd. 8 (Dokumente 1939–1945), Basel 1975.

Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS), Bd. 11–15 (1934–1945), Bern 1989–1992; Bd. 16–17 (9.V. 1945–30.VI. 1949), Zürich 1997–1999.

Domarus, Max: Hitler. Reden und Proklamationen 1932–1945, Bd. 3, Wiesbaden 1973.

Foreign Relations of the United States (FRUS): Diplomatic papers, 1943 Bd. I; 1945 Bd. V (United States Government Printing Office, Washington 1963; 1967).

Humbel, Kurt (Hg.): Das Friedensabkommen in der schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie: Dokumente zur Vertragspolitik 1899–1987, Bern 1987.

Nürnberger Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, 14. 11. 1945–1. 10. 1946, Bd. 1, München 1989 (Nachdruck).

1.2 Amtsdrukschriften

Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS), diverse Jahrgänge

Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichts (BGE), diverse Jahrgänge

Eidgenössische Zentralstelle für Kriegswirtschaft (Hg.): Die Schweizerische

Kriegswirtschaft 1939/1948. Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschafts-
Departementes, Bern 1950
Schweizerisches Bundesblatt (BBl), diverse Jahrgänge

1.3 Statistische Quellenwerke

Monatsstatistik des Aussenhandels der Schweiz [bis 1939: Monatsstatistik des
auswärtigen Handels der Schweiz], hg. von der Eidgenössischen Oberzoll-
direktion, Bern, diverse Jahrgänge.

Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner (Hg.): Historische Statistik der Schweiz.
Unter der Leitung von Hansjörg Siegenthaler, herausgegeben von H. R.-B.,
Zürich 1996.

1.4 Quellenverzeichnisse

Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.): Flüchtlingsakten 1930–1950. Themat-
ische Übersicht zu Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv. Zusam-
mengestellt von Guido Koller und Heinz Roschewski unter der Leitung
von A. Kellerhals-Maeder, Bern 1999.

2 Ungedruckte Quellen

2.1 Schweiz

2.1.1 Unternehmens-, Verbands- und Privatarchive

Algroup, Zürich (AL), heute Alcan

Asea Brown Boveri AG, Baden (Archiv ABB)

Bally AG, Schönenwerd (Bally-Archiv)

Basler Versicherungen, Basel (Archiv Basler Leben)

Credit Suisse Group, Zürich (Archiv CSG)

Bestand Bank Leu

Bestand SVB (Schweizerische Volksbank)

Bestand SKA (Schweizerische Kreditanstalt)

Galerie Vallotton, Lausanne (Archiv Galerie Vallotton)

Georg Fischer AG, Schaffhausen (Archiv +GF+-HFA)

Helvetia Patria Versicherungen, St. Gallen (Archiv Helvetia-Patria)

Hoffmann-La Roche AG, Basel (Roche-Archiv)

Kunsthaus Zürich

Leica AG, Herbrugg (Archiv Wild)

Bestand der Verkaufs-Aktiengesellschaft Heinrich Wilds geodätischer Instrumente

Nestlé Schweiz AG, Vevey

Archives Historiques Nestlé (AHN)

Novartis AG, Basel

Geigy-Archiv (GA)

Sandoz-Archiv (SAR)

Oerlikon-Contraves AG, Zürich-Oerlikon (Archiv WO)

Bestand Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon (1924–1938)

Bestand Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon-Bührle & Co. (1938–1958)

Price Waterhouse, Zürich (Archiv Price Waterhouse & Co)

Privatarchiv Familie Dr. Martin Wetter (Tagebuch Wetter)

*Abschrift des handschriftlichen Tagebuches von Bundesrat Ernst Wetter,
1939–1954*

Schweizer Börse, Swiss Exchange, Zürich (Archiv SB)

Schweizerische Bankiervereinigung, Basel (Archiv SBVg)

**Schweizerische Lebensversicherungs- und Rentenanstalt, Zürich (Archiv Renten-
anstalt)**

Schweizerische Rückversicherungs-Gesellschaft, Zürich (Archiv Schweizer Rück)

Swissair-Archiv, Balsberg-Kloten (SR-Archiv)

Tavaro S.A., Genf (Archiv Tavaro)

UBS AG, Zürich (Archiv UBS)

Bestand SBG (Schweizerische Bankgesellschaft)

Bestand SBV (Schweizerischer Bankverein)

Schweizerisches Institut für Kunstwissenschaft, Zürich (SIK)

Nachlass von Adolf Jöhr

Schweizerischer Versicherungsverband, Zürich (Archiv SVV)

Zürich Financial Services, Zürich (Archiv Zürich)

Bestand Zürich (Unfall)

Bestand Zürich (Leben)

2.1.2 Öffentliche Archive

Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, Zürich (AfZ)

Institutioneller Bestand Schweizerischer Handels- und Industrieverein/Vorort (IB SHIV/Vorort)

Mikrofilme aus den National Archives, Washington

Mikrofilme aus dem Russischen Staatlichen Militärarchiv, Moskau (RGVA)

Nachlass Heinrich Homberger (NL Homberger)

Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG)

Bundesgericht, Lausanne (Bger)

Bestand «Raubgutkammer»

Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (BAR)

Eidgenössische Räte und Bundesrat

E 1002 (-) *Protokolle des Bundesrates (handschriftliche Notizen des Bundeskanzlers)*

E 1004.1 (-) *Protokolle des Bundesrates*

E 1050.1 (-) *Vollmachtenkommissionen, National- und Ständerat*

E 1050.15 (-) *Zolltarifkommission, National- und Ständerat*

E 1301 (-) *Verhandlungsprotokolle des Nationalrats*

Eidgenössisches Politisches Departement (EPD)

E 2001 (C) *Abteilung für Auswärtiges 1927–1936*

E 2001 (D) *Abteilung für Auswärtiges 1937–1945*

E 2001 (E) *Abteilung für Auswärtiges/Politische Direktion*

E 2200.41 *Gesandtschaft in Paris*

E 2200.42 *Gesandtschaft in Vichy*

E 2400 *Verwaltungsabteilung (Geschäftsberichte der Auslandvertretungen)*

E 2500 *Verwaltungsabteilung (Personaldossiers)*

E 2800 *Handakten Bundesrat Max Petitpierre*

E 2801 *Handakten Minister Walter Stucki*

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

E 4001 (C) *Departementssekretariat 1941–1951*

E 4110 (A) *Justizabteilung*

E 4160 (B) *Amt für das Zivilstandswesen 1935–1947*
E 4260 (C) *Polizeiabteilung 1931–1956*
E 4264 (-) *Bundesamt für Polizeiwesen, Personenregistratur*
E 4320 (B) *Bundesanwaltschaft 1931–1959*
E 4800.1 (-) *Handakten Heinrich Rothmund*
Eidgenössisches Militärdepartement (EMD)
E 27 (-) *Landesverteidigung*
E 5330 (-) *Oberauditorat*

Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement (EFZD)

E 6100 (A) *Eidgenössische Finanzverwaltung*
E 6351 (-) *Oberzolldirektion*

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

E 7160 *Schweizerische Verrechnungsstelle (SVST)*
E 7170 (A) *Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA)*
E 7800 (-) *Persönliche Sekretariate der Departementsvorsteher und Chefbeamten*

Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED)

E 8190 (A) *Eidgenössisches Amt für Energiewirtschaft*
E 8300 (A) *Generaldirektion und Kreisdirektionen SBB*

Depositen und Schenkungen

J.I.114 (-) *Nachlass Ludwig Friedrich Meyer*

Saatsverträge (K I)

Schweizerische Nationalbank, Zürich (Archiv SNB)

Universitätsbibliothek Basel

Nachlass Per Jacobsson

2.2 Deutschland

2.2.1 Unternehmensarchive

Maggi GmbH, Singen (Archiv MAS)

Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft, München (Archiv Münchener Rück)

Rheinmetall DeTec AG, Ratingen (Archiv DeTec)

2.2.2 Öffentliche Archive

Badisches Generallandesarchiv, Karlsruhe (GLA)

Badisches Finanz- und Wirtschaftsministerium

Deutsches Bundesarchiv, Berlin (BArch)

R 3101 *Reichswirtschaftsministerium*

R 8119 F *Deutsche Bank*

R 87 *Reichskommissar für die Behandlung feindlichen Vermögens*

Deutsches Bundesarchiv-Militärarchiv, Freiburg im Breisgau (BA-MA)

RW 6 *Oberkommando der Wehrmacht (OKW)/Allgemeines Wehrmachtsamt*

RW 19 *Oberkommando der Wehrmacht (OKW)/Webrwirtschafts- und
Rüstungsamt*

RW 20-5 *Rüstungsinspektion V (Stuttgart beziehungsweise Strassburg)*

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA/AA), Berlin

Handelspolitische Abteilung IIa

Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsarchiv zu Köln e.V. (RWWA)

Abt. 72 *Fortsetzung Rodopia-Akten*

Staatsarchiv Freiburg im Breisgau (StaF)

A 96/1 *Landeskommissär Konstanz*

D 180/2 *Spruchkammer-Verfahren*

Zentralarchiv der Stiftung Preussischer Kulturbesitz, Berlin (ZdSPK)

Akten der Nationalgalerie Berlin

2.3 USA

National Archives and Records Administration, Washington (NARA)

RG 84 *Records of the Office of the Department of State*

RG 226 *Records of the Office of Strategic Services*

RG 239 *Records of the American Commission for Protection and Salvage of
Artistic and Historic Monuments in War Areas*

2.4 Russland

Russisches Staatliches Militärarchiv, Moskau (RGVA)

*(Ehemals Zentrum für die Aufbewahrung historisch-dokumentarischer Sammlungen
CChIDK, ehemals «Sonderarchiv»)*

700 *Beauftragter für den Vierjahresplan*

2.5 Grossbritannien

Public Record Office, London (PRO)

FO 371 *Foreign Office*

2.6 Österreich

2.6.1 Privataarchiv

Der Anker Allgemeine Versicherungsgesellschaft, Wien

2.6.2 Öffentliches Archiv

Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik

04 *Inneres, Reichskommissar für Wiedervereinigung (Bürckel-Materie)*

06 *Bundesministerium für Finanzen/Vermögensverkehrsstelle (VVSt)*

3 Literaturverzeichnis

3.1 Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg: Publikationen und interne Forschungsberichte (IFB)

- Aubert Jean-François: La science juridique suisse et le régime national-socialiste (1933–1945), in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 1: Öffentliches Recht, Zürich 2001, S. 17–78 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 18).
- Bonhage, Barbara: Schweizerische Bodenkreditanstalt: «Aussergewöhnliche Zeiten bringen aussergewöhnliche Geschäfte», Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 21).
- Bonhage, Barbara; Lussy, Hanspeter; Perrenoud, Marc: Nachrichtenlose Vermögen in bei Schweizer Banken. Annahme ausländischer Gelder seit 1931 und Restitution von Opferguthaben seit 1945, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 15).
- Dreifuss, Eric L.: Die Geschäftstätigkeit der Schweizer Lebensversicherer im «Dritten Reich». Rechtliche Aspekte und Judikatur, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 2: Privatrecht, Zürich 2001, S. 207–314 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 19).
- Forster, Gilles: Transit ferroviaire à travers la Suisse 1939–1945, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 4).
- Frech, Stefan: Clearing. Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 3).
- Frowein, Jochen Abr.: Einordnung der schweizerischen Praxis zum NS-Unrecht nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 1: Öffentliches Recht, Zürich 2001, S. 599–633 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 18).
- Grossen, Jacques-Michel: Transactions germano-suissees sur l'or pendant la Seconde Guerre mondiale, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz

- Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 1: Öffentliches Recht, Zürich 2001, S. 127–259 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 18).
- Haeffliger, Arthur: Rechtsprechung der Schweizer Gerichte auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts im Umfeld des nationalsozialistischen Unrechtsregimes und der Frontenbewegung, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 1: Öffentliches Recht, Zürich 2001, S. 217–259 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 18).
- Haldemann, Frank: Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums im Kontext der NS-Konfiskationspolitik, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 1: Öffentliches Recht, Zürich 2001, S. 517–598 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 18).
- Hauser, Benedikt: Netzwerke, Projekte und Geschäfte: Aspekte der schweizerisch-italienischen Finanzbeziehungen. Beitrag zur Forschung, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 22).
- Hug, Peter: Schweizer Rüstungsindustrie und Kriegsmaterialhandel zur Zeit des Nationalsozialismus. Unternehmensstrategien – Marktentwicklung – öffentliche Kontrolle, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 11).
- Hüneke, Andreas: Die Schweiz und die «entartete Kunst», Potsdam 1999 (Interner Forschungsbericht UEK).
- Huonker, Thomas; Ludi, Regula: Roma, Sinti und Jenische. Schweizerische Zigeunerpolitik zur Zeit des Nationalsozialismus, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 23).
- Imhof, Kurt; Ettinger, Patrick; Boller, Boris: Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938–1950, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 8).
- Kälin, Walter: Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 1: Öffentliches Recht, Zürich 2001, S. 261–515 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 18).

- Karlen, Stefan; Chocomeli, Lucas; D'haemer, Kristin; Laube, Stefan; Schmid, Daniel: Schweizerische Versicherungsgesellschaften im Machtbereich des «Dritten Reiches», Zürich 2002 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 12).
- Kleisl, Jean-Daniel: *Electricité suisse et Troisième Reich*, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 5).
- König, Mario: *Interhandel. Die schweizerische Holding der IG Farben und ihre Metamorphosen – eine Affäre um Eigentum und Interessen*, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 2).
- Lüchinger, Adolf: *Rechtsprechung der schweizerischen Gerichte im Umfeld des nationalsozialistischen Unrechtregimes auf dem Gebiet des Privatrechts, unter Einschluss des internationalen Zivilprozess- und Vollstreckungsrechts (Schwerpunkt Ordre public)*, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): *Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht*, Bd. 2: *Privatrecht*, Zürich 2001, S. 67–124 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 19).
- Lussy, Hanspeter; Bonhage, Barbara; Horn, Christian: *Schweizerische Wertpapiergeschäfte mit dem «Dritten Reich». Handel, Raub und Restitution*, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 14).
- Matt, Lukas: *Swissair, Lufthansa und das Dritte Reich. Unternehmenspolitik, Flugbetrieb und Aufträge im Zeitraum 1933 bis 1945, Lizentiatsarbeit und Expertise für UEK*, Zürich 2000.
- Meier, Martin; Frech, Stefan; Gees, Thomas; Kropf, Blaise: *Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930–1948. Strukturen – Verhandlungen – Funktionen*, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 10).
- Perrenoud, Marc; López, Rodrigo; Adank, Florian; Baumann, Jan; Cortat, Alain; Peters, Suzanne: *La place financière et les banques suisses à l'époque du national-socialisme*, Zürich 2002 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 13).
- Ruch, Christian; Rais-Liechti, Myriam; Peter, Roland: *Geschäfte und Zwangsarbeit. Schweizer Industrieunternehmen im «Dritten Reich»*, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 6).
- Schindler, Dietrich: *Fragen des Neutralitätsrechts im Zweiten Weltkrieg*, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.):

- Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 1: Öffentliches Recht, Zürich 2001, S. 79–126 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 18).
- Siehr, Kurt: Rechtsfragen zum Handel mit geraubten Kulturgütern in den Jahren 1935–1950, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 2: Privatrecht, Zürich 2001, S. 125–203 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 19).
- Spuhler, Gregor; Jud, Ursina; Melchiar, Peter; Wildmann, Daniel: «Arisierungen» in Österreich und ihre Bezüge zur Schweiz, Zürich 2002 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 20).
- Straumann, Lukas; Wildmann, Daniel: Schweizer Chemieunternehmen im «Dritten Reich», Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 7).
- Tisa Francini, Esther; Heuss Anja; Kreis, Georg: Fluchtgut – Raubgut. Der Transfer von Kulturgütern in und über die Schweiz 1933–1945 und die Frage der Restitution, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 1).
- Uhlig, Christiane; Barthelmess, Petra; König, Mario; Pfaffenroth, Peter; Zeugin, Bettina: Tarnung, Transfer, Transit. Die Schweiz als Drehscheibe verdeckte deutscher Operationen 1939–1952, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 9).
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus, Bern 1999.
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg. Zwischenbericht, Bern 1998.
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 17).
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 16).
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht: Bd. 1: Öffentliches Recht (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 18), Zürich 2001.

Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht: Bd. 2: Privatrecht (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 19), Zürich 2001.

Vischer, Frank: Der Handel mit ausländischen Wertpapieren während des Krieges und die Probleme der deutschen Guthaben in der Schweiz sowie der nachrichtenlosen Vermögen aus rechtlicher Sicht, in: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht, Bd. 2: Privatrecht, Zürich 2001, S. 15–65 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 19).

Zeugin, Bettina; Sandkühler, Thomas: Die Schweiz und die deutschen Lösegelderpressungen in den besetzten Niederlanden. Vermögensentziehung, Freikauf, Austausch 1940–1945, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 24).

3.2 Literatur

Aalders, Gerard; Wiebes, Cees: The Art of Cloaking Ownership. The secret collaboration and protection of the German war industry by the neutrals. The case of Sweden, Amsterdam 1996.

Adler-Rudel, Salomon: The Evian Conference of Rescue Efforts, in: Leo Baeck Institute Yearbook 11 (1966), S. 214–241, und 13 (1968), S. 235–273.

Albers-Schönberg, Hein: Die Schweiz und die jüdischen Flüchtlinge 1933–1945. Eine unabhängige Studie, Zürich 2000.

Altermatt, Urs: Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon, Zürich 1991.

Altermatt, Urs: Katholizismus und Antisemitismus. Mentalitäten, Kontinuitäten, Ambivalenzen, Frauenfeld/Stuttgart/Wien 1999.

Angst, Kenneth (Hg.): Der Zweite Weltkrieg und die Schweiz. Reden und Analysen, von Hugo Bütler, Kaspar Villiger, Arnold Koller, Hans Schaffner, Klaus Urner, Hans Senn, Dietrich Schindler, Walther Hofer, Thomas Maissen, Zürich 1997.

Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Die schweizerische Ausländergesetzgebung und die politischen Parteien 1917–1931, in: Mattioli, Aram (Hg.): Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960, Zürich 1998, S. 327–356.

Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: L'immigration en Suisse depuis 1848. Une mémoire en construction, in: Allgemeine Geschichtsforschende Gesell-

- schaft der Schweiz (Hg.): Geschichtsforschung in der Schweiz, Basel 1992, S. 137–147.
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: La «question des étrangers» en Suisse 1880–1914, in: *L'Europe entre cultures et nations*, Paris 1996, S. 257–268.
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste, in: Bairoch, Paul; Körner, Martin (Hg.): *Die Schweiz in der Weltwirtschaft – La Suisse dans l'économie mondiale (15^e–20^e siècle)*, Zürich 1990, S. 319–337.
- Arnold, Jonas: Die Ausland- und Flüchtlingshilfe des Schweizerischen Caritasverbandes 1933–1945, in: Conzemius, Victor (Hg.): *Schweizer Katholizismus 1933–1945*, Zürich 2001, S. 499–525.
- Arnold, Jonas: Vom Transitprinzip zum Dauerasyl. Die schweizerische Flüchtlingshilfe 1933–1951, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg, 1997.
- Arx von, Cäsar: Briefwechsel und Dokumente 1929–1949, Bern 1985.
- Aubert, Jean-François: *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Basel/Frankfurt a. M. 1991/1995.
- Aubert, Jean-François: So funktioniert die Schweiz: Dargestellt anhand einiger konkreter Beispiele, Muri bei Bern 1984 (übersetzt von Marianne Rohr; 4. Auflage).
- Aubert, Jean-François: *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris/Neuchâtel 1967–1982.
- Aubert, Maurice; Haissly, Bernard; Terracina, Jeanne: Responsabilité des banques suisses à l'égard des héritiers, in: *Schweizerische Juristen-Zeitung* 92 (1996), S. 137–149.
- Auer, Felix: Das Schlachtfeld von Thun oder Dichtung und Wahrheit bei Jean Ziegler, Stäfa 1997.
- Bachmann, Hans R.: *Schweizer Schifffahrt auf den Meeren*, Zürich 1966 (Schiffahrtssfibeln, 3).
- Bähr, Johannes: *Der Goldhandel der Dresdner Bank im Zweiten Weltkrieg*, Leipzig 1999.
- Bajohr, Frank: «Arisierung» als gesellschaftlicher Prozess. Verhalten, Strategien und Handlungsspielräume jüdischer Eigentümer und «arischer» Erwerber, in: «Arisierung» im Nationalsozialismus. Volksgemeinschaft, Raub und Gedächtnis, hg. im Auftrag des Fritz Bauer Instituts von Irmtrud Wojak und Peter Hayes, Frankfurt a. M./New York 2000, S. 15–30.
- Balzli, Beat: *Treuhänder des Reichs. Die Schweiz und die Vermögen der Naziopfer: Eine Spurensuche*, Zürich 1997.
- Banken, Ralph: Der Edelmetallsektor und die Verwertung konfiszierten jüdischen Vermögens im «Dritten Reich». Ein Werkstattbericht über das

- Untersuchungsprojekt «Degussa AG» aus dem Forschungsinstitut für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte an der Universität zu Köln. in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 1/1999, S.135–162.
- Battel, Franco: «Wo es hell ist, dort ist die Schweiz». Flüchtlinge und Fluchthilfe an der Schaffhauser Grenze zur Zeit des Nationalsozialismus, Zürich 2000.
- Bauer, Yehuda: *American Jewry and the Holocaust. The American Jewish Joint Distribution Committee 1939–1945*, Detroit 1981.
- Bauer, Yehuda: *Jews for Sale? Nazi-Jewish Negotiations 1933–1945*, New Haven 1994.
- Baumann, Jan; Halbeisen, Patrick: *Die Internationalisierung des Finanzplatzes Schweiz und ihre Folgen für die Währungspolitik: Konsens und Konflikte zwischen der Nationalbank und den Geschäftsbanken 1919–1939*, Zürich 2000 (unveröffentlichtes Manuskript).
- Baumann, Werner; Moser, Peter: *Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918–1968*, Zürich 1999.
- Béguin, Pierre: *Le Balcon sur l'Europe. Petite Histoire de la Suisse pendant la guerre 1939–1945*, Neuchâtel 1951.
- Belot, Robert: *Aux frontières de la liberté: Vichy, Madrid, Alger, Londres, s'évader de France sous l'occupation*, [Paris] 1998 (Pour une histoire du XX^e siècle).
- Beltran, Alain; Frank, Robert; Rouso, Henry: *La vie des entreprises sous l'Occupation. Une enquête à l'échelle locale*, Paris 1994.
- Ben Elissar, Eliahu: *La diplomatie du III^e Reich et les Juifs, 1933–1939*, Paris 1969.
- Bigler-Eggenberger, Margrith: *Bürgerrechtsverlust durch Heirat: Ein dunkler Fleck in der jüngeren Schweizer Rechtsgeschichte*, in: *recht* 1999/2, S. 33ff.
- Bill, Ramón: *Waffenfabrik Solothurn (1923 bis 1961). Schweizer Entwicklungsstätte für Deutsche Waffentechnologie*, Solothurn 2001 (Schriftenreihe des kantonalen Museums Altes Zeughaus, 14).
- Binnenkade, Alexandra: *Sturmzeit. Die Evangelisch-Reformierte Landeskirche des Kantons Aargau zwischen 1933 und 1948*, Baden 1999.
- Bischof, Franz Xaver: *Verkündung zwischen Réduit-Denken und Weltverantwortung*, in: Conzemius, Victor (Hg.): *Schweizer Katholizismus 1933–1945. Eine Konfessionskultur zwischen Abkapselung und Solidarität*, Zürich 2001, S. 461–494.
- Bloch, Marc: *Apologie der Geschichte oder Der Beruf des Historikers*, München 1985 (Originalausgabe 1949).
- Bocks, Wolfgang; Bosch, Manfred: *Fremd und nicht freiwillig. Zwangsarbeit*

- und Kriegsgefangenschaft in Rheinfelden-Baden und Umgebung 1940–45, Rheinfelden/Baden 1992.
- Böhle, Ingo: Die Volksfürsorge Lebensversicherungs AG – ein Unternehmen der Deutschen Arbeitsfront (DAF) im «Dritten Reich», in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 45/1 (2000), S. 49–78.
- Bohny-Reiter, Friedel: Journal de rivesaltes: 1941–1942, édition préparée par Michèle Fleury-Seemuller, Carouge-Genève 1993 (aus dem Deutschen übersetzt von Michèle Fleury-Seemuller).
- Boissard, Guy: Quelle neutralité face à l'horreur? Le courage de Charles Journet, Saint-Maurice 2000.
- Bonjour, Edgar, Wie lange glaubte Pilet-Golaz an den deutschen Endsieg?, in: Bonjour, Edgar: Die Schweiz und Europa, Bd. 7, Basel 1981, S. 313–316.
- Bonjour, Edgar: Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössische Aussenpolitik, Bde. III–VI, Stuttgart 1970.
- Bonjour, Edgar: Histoire de la neutralité suisse, Bde. IV–VI, Neuchâtel 1970 (aus dem Deutschen übersetzt).
- Borchard, Edwin M.: The Diplomatic Protection of Citizens abroad, New York 1925.
- Borkin, Joseph: Die unheilige Allianz der IG Farben, Frankfurt a.M. 1981 (englische Originalausgabe 1978).
- Böschenstein, Hermann: Vor unsern Augen. Aufzeichnungen über das Jahrzehnt 1935–1945, Bern 1978.
- Botur, André: Privatversicherungen im Dritten Reich: Zur Schadensabwicklung nach der Reichskristallnacht unter dem Einfluss nationalsozialistischer Rassen- und Versicherungspolitik, Berlin 1995.
- Bourgeois, Daniel: Das Geschäft mit Hitlerdeutschland. Schweizer Wirtschaft und Drittes Reich, Zürich 2000.
- Bourgeois, Daniel: La Suisse, les Suisses et la Shoah, in: Revue d'histoire de la Shoah 163 (1998), S. 132–151.
- Bourgeois, Daniel: Quand Nestlé donnait l'argent à un mouvement d'inspiration nazi, Le Temps, Genf 1998.
- Bräunche, Ernst Otto: Ein «anständiger» und «moralisch integrier» Nationalsozialist? Walter Köhler, Badischer Ministerpräsident, Finanz- und Wirtschaftsminister, in: Kissener, Michael; Scholtyseck (Hg.): Die Führer der Provinz. NS-Biographien aus Baden und Württemberg, Konstanz 1997, S. 289–310 (Karlsruher Beiträge zur Geschichte des Nationalsozialismus, Bd. 2).
- Braunschweig, Pierre Th.: Geheimer Draht nach Berlin. Die Nachrichtenlinie Masson-Schellenberg und der schweizerische Nachrichtendienst im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1989.

- Brayard, Florent (Hg.): *Le Génocide des Juifs entre procès et histoire 1943–2000*, Paris 2000.
- Breitman, Richard: *Staatsgeheimnisse. Die Verbrechen der Nazis – von den Alliierten toleriert*, München 1999.
- Breitman, Richard; Kraut, Alan M.: *American refugee policy and European Jewry: 1933–1945*, Bloomington 1987.
- Broggini, Renata: *Terra d'asilo: i rifugiati italiani in Svizzera, 1943–1945*, [Bologna] 1993 (Biblioteca storica).
- Bucher, Erwin: *Zwischen Bundesrat und General. Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1993 (Erstausgabe St. Gallen 1991).
- Bucher, Rudolf: *Zwischen Verrat und Menschlichkeit. Erlebnisse eines Schweizer Arztes an der deutsch-russischen Front 1941/42*, Frauenfeld 1967.
- Buomberger, Thomas: *Raubkunst-Kunstraub. Die Schweiz und der Handel mit gestohlenen Kulturgütern zur Zeit des Zweiten Weltkrieges*, Zürich 1998.
- Burrin, Philippe: *La France à l'heure allemande 1940–1944*, Paris 1995 (2. Auflage).
- Buschak, Willy: *Die Geschichte der Maggi-Arbeiterschaft 1887–1950*, Hamburg 1989.
- Busset, Thomas: *«Va-t'en!» Accueil de réfugiés et naissance du mythe de la «terre d'asile» en Suisse*, Lausanne 1994.
- Butikofer, Roland: *Le refus de la modernité. La Ligue vaudoise: une extrême droite et la Suisse (1919–1945)*, Lausanne 1996.
- Castelmur, Linus von: *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg: Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945–1952)*, Zürich 1997 (2. Auflage, Erstausgabe 1992).
- Catrina, Werner: *BBC. Glanz, Krise, Fusion: 1891–1991*. von Brown Boveri zu ABB, Zürich 1991.
- Cerutti, Mauro: *La Suisse, terre d'asile?* in: *Revue d'histoire de la Shoah* 163 (1998), S. 25–49.
- Charguéraud, Marc-André: *Tous coupables? Les démocraties occidentales et les communautés religieuses face à la détresse juive 1933–1940*, Genf/Paris 1998.
- Chenau, Philippe: *Die Schweiz*, in: *Geschichte des Christentums*, Bd. 12: *Erster und Zweiter Weltkrieg. Demokratien und totalitäre Systeme*, hg. von Jean-Marie Mayeur, Freiburg i. Br./Basel 1992, S. 666–680.
- Chiquet, Simone; Meyer, Pascale; Vonarb, Irene (Hg.): *Nach dem Krieg. Grenzen in der Regio 1944–1948/Après la guerre. Frontières dans la région 1944–1948*, Zürich 1995.
- Churchill, Winston S.: *The Second World War*, Bd. 6: *Triumph and Tragedy*, Boston 1953.

- Citrinbaum, Tirza: La participation de la Suisse à la Conférence internationale sur les réfugiés, Evian, juillet 1938, mémoire de licence, Université de Genève, Genf 1977.
- Clavien, Alain: Les Helvétistes. Intellectuels et politique en Suisse romande au début du siècle, Lausanne 1993.
- Conzemius, Viktor (Hg.): Der schweizerische Katholizismus im Zeitalter der Totalitarismen, Zürich 2001.
- Crettol, Vincent; Halbeisen, Patrick: Die währungspolitischen Hintergründe der Goldtransaktionen der Schweizerischen Nationalbank im Zweiten Weltkrieg, Bern 1999.
- Däniker, Gustav: Dissuasion. Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen, Frauenfeld 1996.
- Dard, Olivier; Daumas, Jean-Claude; Marcot, François (Sous la direction de): L'Occupation, l'Etat français et les entreprises, Paris 2000.
- Degen, Bernard: «Plebiszit mit dem Portemonnaie» oder «Plebiszit des Portemonnaies»? Anmerkungen zur Wehranleihe 1936, in: Die Finanzen des Bundes im 20. Jahrhundert, Bern 2000, S.123–156 (Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs, 26, hg. von Gerald Arlettaz).
- Degen, Bernard: Abschied vom Klassenkampf. Die partielle Integration der schweizerischen Gewerkschaftsbewegung zwischen Landesstreik und Weltwirtschaftskrise (1918–1929), Basel 1991.
- Degen, Bernard: Der Arbeitsfrieden zwischen Mythos und Realität, in: Arbeitsfrieden – Realität eines Mythos: Gewerkschaftspolitik und Kampf um Arbeit – Geschichte, Krise, Perspektiven, Zürich 1987, S. 11–30 (Widerspruch-Sonderband).
- Degen, Bernard: Sozialdemokratie: Gegenmacht? Opposition? Bundesratspartei? Die Geschichte der Regierungsbeteiligung der schweizerischen Sozialdemokraten, Zürich 1993.
- Degen, Bernard; Kübler, Markus: Die Gewerkschaften zwischen Integration und Ausgrenzung, in: Guex, Sebastien; Studer, Brigitte; Degen, Bernard; Kübler, Markus; Schade, Edzard; Ziegler, Béatrice (Hg.): Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit, Zürich 1998, S. 127–143 (Die Schweiz 1798–1998. Staat-Gesellschaft-Politik, 2).
- Dentan, Paul-Emile: Impossible de se taire. Des protestants suisses face au nazisme, Genf 2000.
- Dickenmann, Heinz: Das Bundespersonal in der Wirtschaftskrise 1931–1939, Dissertation, Zürich 1983.
- Dieckhoff, Alain: Rescapés du Génocide. L'action Musy: une opération de sauvetage de Juifs européens en 1944–1945, hg. vom Schweizerischen Israeli-

- tischen Gemeindebund (SIG), Basel/Frankfurt a. M. 1995 (Beiträge zur Geschichte und Kultur der Juden in der Schweiz, 3).
- Dosi, Davide: Il cattolicesimo ticinese e i fascismi. La Chiesa e il partito conservatore ticinese nel periodo tra le due guerre mondiali, Freiburg 1999 (Religion – Politik – Gesellschaft in der Schweiz, 25).
- Dreier, Ralf: Recht – Staat – Vernunft, Frankfurt a. M. 1991.
- Droz, Laurent: L'antisémitisme au quotidien: l'emploi d'un tampon «J» dans les administrations fédérales et vaudoises entre 1936 et 1940, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 49 (1999), S. 353–370.
- Dürr, Emil: Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch-politische Betrachtung über die Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien, Basel 1928.
- Durrer, Marco: Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA über die «Safehaven»-Politik zum Washingtoner Abkommen (1941–1946), Genf/Bern 1984.
- Dürst, Daniel: Schweizerische Neutralität und Kriegsmaterialausfuhr, Dissertation jur. Zürich 1983.
- Eberle, Matthias: Max Liebermann 1847–1935. Werkverzeichnis der Gemälde und Ölstudien, Bd.1, München 1995.
- Eckes, Alfred E. Jr.: A Search for Solvency. Bretton Woods and the International Monetary System, 1941–1971, Austin/London 1975.
- Ehrbar, Hans Rudolf: Schweizerische Militärpolitik im Ersten Weltkrieg. Die militärischen Beziehungen zu Frankreich vor dem Hintergrund der schweizerischen Aussen- und Wirtschaftspolitik 1914–1918, Bern 1976.
- Ehrlich, Ernst Ludwig; Richter, Klemens: Die katholische Kirche und das Judentum, Dokumente 1945–1982, Freiburg i. Br./Basel 1982.
- Eichenberger, Patrick: «Koste es, was es wolle»? Die schweizerisch-deutschen Handelsbeziehungen während des II. Weltkrieges aus gewerkschaftlicher Sicht, Lizentiatsarbeit Uni Basel, Basel 1999.
- Eichengreen, Barry: Vom Goldstandard zum EURO. Die Geschichte des internationalen Währungssystems, Berlin 2000.
- Eichholtz, Dietrich: Das Reichsministerium für Rüstungs- und Kriegsproduktion und die Strassburger Tagung vom 10. August 1944, in: Bulletin des Arbeitskreises «Zweiter Weltkrieg», hg. von der Akademie der Wissenschaften, Zentralinstitut für Geschichte, 3/4 (1975), S. 5–21.
- Eichholtz, Dietrich: Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939–1945, Bd. 2: 1941–1943, Berlin 1985.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR): Antisemitismus in der

- Schweiz. Ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen, Bern 1998.
- Eizenstat, Stuart E.: U.S. and Allied Efforts To Recover and Restore Gold and Other Assets Stolen or Hidden by Germany During World War II. Preliminary Report, coordinated by Stuart E. Eizenstat, Washington 1997.
- Elam, Shraga: Die Schweiz und die Vermögen der IG Farben. Die Interhandel-Affäre, in: 1999. Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts 13/1 (1998), S. 61–91.
- Encyclopédie illustrée du pays de Vaud, Bd. 7: Les arts: architecture, peinture, littérature, musique. De 1800 à nos jours, unter der Leitung von Claude Reymond, Lausanne 1978.
- Engeler, Urs Paul: Grosser Bruder Schweiz. Wie aus wilden Demokraten überwachete Bürger wurden. Die Geschichte der politischen Polizei, Zürich 1990.
- Etter, Philipp: Die vaterländische Erneuerung und wir, Zug 1933.
- Favez, Jean-Claude: Le Don suisse et la politique étrangère, in: Roth-Lochner, Barbara; Neuenschwander, Walter (Hg.): Des archives à la mémoire. Mélanges d'histoire politique, religieuse et sociale offerts à Louis Binz, Genf 1995, S. 327–339.
- Favez, Jean-Claude: Le prochain et le lointain, l'accueil et l'asile en Suisse au printemps 1945, in: Revue suisse d'histoire 4 (1988), S. 390–402.
- Favez, Jean-Claude: Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazie, Lausanne 1988.
- Favez, Jean-Claude: Warum schwieg das Rote Kreuz? Eine internationale Organisation und das Dritte Reich, München 1994.
- Feldman, Gerald D.: German Private Insurers and the Politics of the Four Year Plan, in: Gesellschaft für Unternehmensgeschichte, Arbeitspapier 4 (1998), S. 1–8.
- Feldman, Gerald D.: Unternehmensgeschichte des Dritten Reichs und Verantwortung der Historiker: Raubgold und Versicherungen, Arisierung und Zwangsarbeit, Bonn 1999 (www.fes.de/fulltext/historiker/00501.htm).
- Feldmann, Gerald D.: Die Allianz und die deutsche Versicherungswirtschaft 1933–1945, München 2001 (aus dem Englischen übersetzt von Karl Heinz Siber).
- Feliciano, Hector: Le musée disparu. Enquête sur le pillage des œuvres d'art en France par les Nazis, Paris 1995.
- Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Das Parlament – «oberste Gewalt des Bundes»? : Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft – Le Parlement – «autorité suprême de la Confédération»? : mélanges sur l'Assemblée fédérale

- le à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération – Il Parlamento - «potere supremo della Confederazione»? : miscellanea sull'Assemblea federale in occasione del 700esimo anniversario della Confederazione, im Auftrag der Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates, hg. von den Parlamentsdiensten, Redaktion: Madeleine Bovey Lechner, Martin Graf, Annemarie Huber-Hotz, Bern/Stuttgart 1991.
- Fiedler, M.: Die «Arisierung» der Wirtschaftselite. Ausmass und Verlauf der Verdrängung der jüdischen Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder in deutschen Aktiengesellschaften (1933–1938), in: «Arisierung» im Nationalsozialismus. Volksgemeinschaft, Raub und Gedächtnis, publiziert von Imrtrud Wojak and Peter Hayes für das Fritz Bauer Institute, Frankfurt a. M./New York 2000, S. 59–83.
- Fior, Michel: Die Schweiz und das Gold der Reichsbank: Was wusste die Schweizerische Nationalbank?, Zürich 1997.
- Fisch, Jörg: Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg, München 1992.
- Fivaz-Silbermann, Ruth: Le refoulement de réfugiés civils juifs à la frontière franco-genevoise durant la Seconde Guerre mondiale suivi du Mémorial de ceux parmi eux qui ont été déportés ou fusillés, préface de Serge Klarsfeld, Paris 2000.
- Fleisch, Alfred: Ernährungsprobleme in Mangelzeiten. Die schweizerische Kriegsernährung 1939–1946, Basel 1947.
- Fleury, Antoine: La Suisse et la préparation de l'après-guerre, in: Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre 1940–1947: actes du colloque de Bruxelles, 12–14 mai 1993 – Wartime plans for postwar Europe 1940–1947: contributions to the symposium in Brussels, May 12–14, 1993, sous la direction de Michel Dumoulin, Bruxelles 1995, S. 175–195 (Groupe de liaison des historiens auprès des communautés, 5).
- Flückiger, Pierre; Bagnoud, Gérard: Les réfugiés civils et la frontière genevoise durant la Deuxième Guerre mondiale. Fichiers et archives, sous la direction de Catherine Santschi; avec la collaboration de Joëlle Droux, Ruth Fivaz-Silbermann et Roger Rosset; avant-propos de Robert Cramer; préface de Jean-Claude Favez, Genf 2000.
- Foreign and Commonwealth Office, General Services Command (Hg.): Nazi Gold: Information from the British Archives, History Notes No. 11, 1996.
- Foreign and Commonwealth Office, General Services Command (Hg.): Nazi Gold: Information from the British Archives, History Notes No. 11, Revised January 1997.
- Forstmoser, Peter; Schluep, Walter: Einführung in das Recht, Bern 1998 (2. Auflage).
- Frech, Stefan: Die deutsche Kriegswirtschaft und die Schweiz 1943–1945.

- Bedeutung der Schweiz als Handelspartnerin und Warenlieferantin, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit Universität Bern, 1998.
- Frehner, Matthias (Hg.): Das Geschäft mit der Raubkunst: Fakten, Thesen, Hintergründe, Zürich 1998.
- Frei, Daniel: Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz, Frauenfeld 1967.
- Frei, Norbert; Laak, Dirk van; Stolleis, Michael (Hg.): Geschichte vor Gericht. Historiker, Richter und die Suche nach Gerechtigkeit, München 2000.
- Frey, Marc: Der Erste Weltkrieg und die Niederlande. Ein neutrales Land im politischen und wirtschaftlichen Kalkül der Kriegsgegner, Berlin 1998.
- Frey, Stefan: Die Auktion der Galerie Fischer in Luzern am 30. Juni 1939 – ein Ausverkauf der Moderne?, in: Blume, Eugen; Scholz, Dieter (Hg.): Überbrückt. Ästhetische Moderne und Nationalsozialismus. Kunsthistoriker und Künstler 1925–1937 (im Auftrag der Ferdinand-Möller-Stiftung), Köln 1999, S. 275–289.
- Friedländer, Saul: Das Dritte Reich und die Juden. Die Jahre der Verfolgung, 1933–1939, München 1998.
- Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933, Zürich 1997.
- Gast, Uriel; Hoerschelmann, Claudia: L'importance de la politique d'asile dans le cadre de la politique suisse à l'égard des étrangers et des conventions internationales sur les réfugiés, de la Première Guerre Mondiale à 1933, in: Relations internationales 74 (1993), S. 191–205.
- Gautschi, Willi: Der Landesstreik 1918, Zürich 1968 (ergänzte Neuauflage, Zürich 1988).
- Gautschi, Willi: General Henri Guisan. Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1989.
- Gauye, Oscar: «Au Rütli, 25 juillet 1940». Le discours du général Guisan: nouveaux aspects, in: Studien und Quellen 10 (1984), S. 5–56.
- Gauye, Oscar: Le général Guisan et la diplomatie suisse, 1940–1941, in: Studien und Quellen 4 (1978), S. 5–67.
- Germann, Raimund E.: Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie, Bern 1994.
- Giacometti, Zaccaria: Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich 1945.
- Giacometti, Zaccaria: Die gegenwärtige Verfassungslage der Eidgenossenschaft, Sonderdruck aus der Schweizerischen Hochschulzeitung, 16 (1942/3), Zürich 1942, S. 139–154.
- Giacometti, Zaccaria: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Neubearbeitung der 1. Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner, Zürich 1949.

- Giltner, Phil: «In the Friendliest Manner». German-Danish Economic Cooperation during the Nazi Occupation of 1940–1945, New York 1998.
- Giltner, Phil: The Success of Collaboration: Denmark's Self-Assessment of its Economic Position after Five Years of Nazi Occupation, in: *Journal of Contemporary History*, 36/3 (2001), S. 485–506.
- Girsberger, Daniel: Das internationale Privatrecht der nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz, Basel 1997.
- Gittermann, Valentin: Und nach dem Krieg? Internationale Probleme der Nachkriegszeit, Zürich/New York 1944.
- Glaus, Beat: Die Nationale Front. Eine Schweizer faschistische Bewegung 1930–1940, Zürich 1969.
- Grell, Boris Thorsten: Entartete Kunst: Rechtsprobleme der Erfassung und des späteren Schicksals der sogenannt Entarteten Kunst, Dissertation, Zürich 1999.
- Grieger, Manfred: Das Volkswagenwerk – Unternehmensentwicklung zwischen Rüstung und Zwangsarbeit, in: Gall, Lothar; Pohl, Manfred (Hg.): Unternehmen im Nationalsozialismus, München 1998, S. 263–291.
- Groupe français du Conseil de Contrôle, Direction générale de L'Economie et des Finances, Division des Réparations et Restitutions, Bureau central des Restitutions: Répertoire des biens spoliés en France durant la guerre, 8 Bde., Paris 1947ff., Bd. 2.
- Guex, Sébastien: La politique monétaire et financière de la Confédération suisse, 1900–1920, Lausanne 1993.
- Guex, Sébastien: La Suisse et les grandes puissances 1914–1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France, Genf 1999.
- Guex, Sébastien: The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and its Repercussions for Swiss Federal Policy, in: McCraw, Thomas K. (Hg.): *Business History Review*, Vol. 74, No. 2, S. 237–266, Harvard 2000.
- Gugerli, David: Redeströme. Zur Elektrifizierung der Schweiz 1880–1914, Zürich 1996.
- Gysling, Erich; König, Mario; Ganz, Michael T.: 1945 – Die Schweiz im Friedensjahr, Zürich 1995.
- Haab, Robert; Simonius, August: Art. 714 ZGB, in: Zürcher Kommentar des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Bd. IV/1, Eigentum, Zürich 1977 (2. Auflage).
- Haas, Gaston: «Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte», 1941–1943. Was man in der Schweiz von der Vernichtungspolitik wusste, hg. vom Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund, Basel/ Frankfurt a. M. 1997 (Beiträge zur Geschichte der Juden in der Schweiz, 4) (2. Auflage).

- Haberler, Gottfried: Prosperity and Depression, New York 1937.
- Hahn, Fritz: Waffen und Geheimwaffen des deutschen Heeres 1933–1945, Bd. 1: Infanteriewaffen, Pionierwaffen, Artilleriewaffen, Pulver, Spreng- und Kampfstoffe, Koblenz 1986.
- Haim, Avni: Spain, the Jews and Franco, Philadelphia 1982.
- Halbeisen, Patrick: Bankenkrise und Bankengesetzgebung in den 30er Jahren, in: Guex, Sebastien; Studer, Brigitte; Degen, Bernard; Kübler, Markus; Schade, Edzard; Ziegler, Béatrice (Hg.): Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit, Zürich 1998 (Die Schweiz 1798–1998. Staat-Gesellschaft-Politik, 2), S. 61–79.
- Halbeisen, Patrick: Von der vorarchivischen Schriftgutverwaltung zur vorarchivischen Bewertung. Konzeptionelle Überlegungen zum Aufbau eines Bankarchivs am Beispiel der Schweizerischen Kreditanstalt, Bern 1999.
- Hansen, Ernst Willi: Reichswehr und Industrie. Rüstungswirtschaftliche Zusammenarbeit und wirtschaftliche Mobilmachungsvorbereitungen 1923–1932, Boppard 1978.
- Häsler, Alfred Adolf: Das Boot ist voll ...: die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945, Zürich et al. 1967.
- Heiniger, Markus: Dreizehn Gründe. Warum die Schweiz im Zweiten Weltkrieg nicht erobert wurde, Zürich 1989.
- Helbling, Barbara: Eine Schweiz für die Schule: Nationale Identität und kulturelle Vielfalt in den Schweizer Lesebüchern seit 1900, Zürich 1994.
- Heller, Daniel: Eugen Bircher. Arzt, Militär und Politiker, Zürich 1990 (2. Auflage).
- Herbert, Ulrich (Hg.): Europa und der «Reichseinsatz». Ausländische Zivilarbeiter, Kriegsgefangene und KZ-Häftlinge in Deutschland 1938–1945, Essen 1991.
- Herbert, Ulrich: Fremdarbeiter. Politik und Praxis des «Ausländer-Einsatzes» in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches, Berlin 1985.
- Herbst, Ludolf: Einleitung, in: Herbst, Ludolf; Goshler, Constantin (Hg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 7–31.
- Herbst, Ludolf; Goshler, Constantin (Hg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989.
- Herren, Madeleine: «Weder so noch anders». Schweizerischer Internationalismus während des Zweiten Weltkrieges, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hg.): Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg, – La Suisse et la Seconde Guerre mondiale, Basel 1997, S. 621–643 (Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 47/4, Sondernummer).
- Hettling, Manfred; König, Mario; Schaffner, Martin; Suter, Andreas; Tanner,

- Jakob: Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen, Frankfurt a. M. 1998.
- Heuss, Anja: Kunst- und Kulturgutraub. Eine vergleichende Studie zur Besatzungspolitik der Nationalsozialisten in Frankreich und der Sowjetunion, Heidelberg 2000.
- Hilberg, Raul: Die Vernichtung der europäischen Juden, 3 Bde., Frankfurt a. M. 1990 (englische Originalausgabe 1961).
- Hilberg, Raul: Täter, Opfer, Zuschauer. Die Vernichtung der Juden 1933 – 1945, Frankfurt a. M. 1996.
- Historical Commission Appointed to Examine the History of Deutsche Bank in the Period of National Socialism (Barkai, Avraham; Feldman, Gerald D.; Gall, Lothar; James, Harold; Steinberg, Jonathan (principal author of the report)): The Deutsche Bank and its Gold Transactions during The Second World War, München 1998 (Online Version).
- Hoerschelmann, Claudia: Exilland Schweiz. Lebensbedingungen und Schicksale österreichischer Flüchtlinge 1938 bis 1945, Innsbruck/Wien 1997.
- Hofmann, Hasso: Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, Darmstadt 2000.
- Hohermuth, Berta: Bericht über die Fragebogen-Enquete, in: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Hg.): Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich [1945].
- Homberger, Arthur: Das schweizerische Zivilgesetzbuch: In den Grundzügen dargestellt, Zürich 1943 (2. Auflage).
- Homberger, Heinrich: Schweizerische Handelspolitik im Zweiten Weltkrieg: Ein Überblick auf Grund persönlicher Erlebnisse, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1970.
- Homburg, Heidrun: Wirtschaftliche Dimensionen der deutschen Besatzungsherrschaft in Frankreich 1940–1944: Das Beispiel der elektrotechnischen Industrie, Basel 2000 (Manuskript).
- Höpflinger, François: Das unheimliche Imperium, Zürich 1977.
- Hotz, Jean: Handelsabteilung und Handelspolitik in der Kriegszeit, in: Die schweizerische Kriegswirtschaft 1939–1948. Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschafts-Departementes, hg. von der Eidgenössischen Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern 1950, S. 52–107.
- Hug, Peter: Analyse der Quellenlage für mögliche Nachforschungen im Zusammenhang mit dem Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte, erstellt im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs, Bern September 1996.

- Hug, Peter: Kriegsmaterialausfuhr durch Industriepolitik im Rüstungssektor, in: Bernecker, Walther L.; Fischer, Thomas (Hg.): Unheimliche Geschäfte, Zürich 1991, S. 25–72.
- Hug, Peter: Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz, in: Tanner, Jakob; Weigel, Sigrid: Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges, Zürich 2001.
- Hug, Peter; Kloter, Martin: Der «Bilateralismus» in seinem multilateralen Kontext, in: Hug, Peter; Kloter, Martin (Hg.): Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien, Zürich 1999.
- Hug, Peter; Perrenoud, Marc: In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit den Oststaaten. – Les avoirs déposés en Suisse par des victimes du nazisme et les accords d'indemnisation conclus avec les pays de l'Est, hg. vom Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1997 (Bundesarchiv Dossier 4).
- Hüneke, Andreas: Bilanzen der «Verwertung» der «Entarteten Kunst», in: Blume, Eugen; Scholz, Dieter (Hg.): Überbrückt. Ästhetische Moderne und Nationalsozialismus. Kunsthistoriker und Künstler 1925–1937, im Auftrag der Ferdinand-Möller-Stiftung, Köln 1999, S. 265–274.
- Hungerbühler, Helmut: Der dringliche Bundesbeschluss unter besonderer Berücksichtigung der Praxis der Bundesversammlung, Dissertation Zürich, Stuttgart 1951.
- Hunold, Albert: Die schweizerische Effektenbörse, Zürich 1949.
- Hurst-Wechsler, Martina: Herkunft und Bedeutung des Eigentumserwerbs kraft guten Glaubens nach Art. 933 ZGB, Zürich 2000 (Zürcher Studien zur Rechtsgeschichte, 40).
- Im Hof-Piguet, Anne-Marie: Fluchtweg durch die Hintertür. Eine Rotkreuz-Helferin im besetzten Frankreich 1942–1944, Frauenfeld 1987 (aus dem Französischen übersetzt von Margrit von Dach).
- Imhof, Kurt: Das kurze Leben der geistigen Landesverteidigung. Von der «Volksgemeinschaft» vor dem Krieg zum Streit über die «Nachkriegsschweiz» im Krieg, in: Konkordanz und Kalter Krieg. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit, Zürich 1996, S. 19–83 (Krise und sozialer Wandel, 2).
- Independent Committee of Eminent Persons (ICEP): Report on Dormant Accounts of Victims of Nazi Persecution in Swiss Banks, Bern 1999.
- Inglin, Oswald: Der stille Krieg. Der Wirtschaftskrieg zwischen Grossbritannien und der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1991.

- Irving, Abella; Troper, Harold: *None is too many: Canada and the Jews of Europe 1933–1948*, Toronto 1982.
- Jäger, Herbert: *Makrokriminalität. Studien zur Kriminologie kollektiver Gewalt*, Frankfurt a. M. 1989.
- Jaun, Rudolf: *Preussen vor Augen. Das schweizerische Offizierscorps im militärischen und gesellschaftlichen Wandel des Fin de siècle*, Zürich 1999.
- Jenni, Manuel: *Gottlieb Duttweiler und die schweizerische Wirtschaft: Die Entwicklung der Persönlichkeit und des Werks bis zum Eintritt in den Nationalrat 1935*, Bern 1978.
- Jerchow, Friedrich: *Deutschland in der Weltwirtschaft 1944–1947: Alliierte Deutschland- und Reparationspolitik und die Anfänge der westdeutschen Aussenwirtschaft*, Düsseldorf 1978.
- Jöhr, Walter Adolf: *Zur Strategie der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, in: *Wirtschaft und Recht* 23 (1971), S. 14–59.
- Joseph, Roger: *L'Union Nationale 1932–1939. Un fascisme en Suisse romande*, Neuenburg 1975.
- Jost, Hans Ulrich: *Bedrohung und Enge (1914–1945)*, in: *Die Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Bd. 3, Basel/Frankfurt a. M. 1983.
- Jost, Hans Ulrich: *Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938–1948*, Zürich 1998.
- Jung, Joseph (Hg.): *Zwischen Bundeshaus und Paradeplatz: Die Banken der Credit Suisse Group im Zweiten Weltkrieg: Studien und Materialien*, Zürich 2001.
- Jung, Joseph: *Die Winterthur. Eine Versicherungsgeschichte*, Zürich 2000.
- Jung, Joseph: *Von der Schweizerischen Kreditanstalt zur Credit Suisse Group: Eine Bankengeschichte*, Zürich 2000.
- Junz, Helen B.: *US Restitution Policy regarding Assets seized from Nazi Victims during World War II*, February 14, 2001(unveröffentlicht erscheint 2002).
- Kaba, Mariama: *Les milieux protestants suisses au temps du national-socialisme: réactions face à la situation politique européenne et actions en faveur des réfugiés entre 1933 et 1945. Un cas particulier*, Genève, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Genf 1999.
- Kamis-Müller, Aaron: *Antisemitismus in der Schweiz 1900–1930*, Zürich 1990.
- Käser-Leisibach, Ursula: *Die begnadeten Sünder: Stimmen aus den Schweizer Kirchen zum Nationalsozialismus 1933–1942*, Winterthur 1994.
- Kauffungen, Roderick von: *Firmen mit Schweizer Kapital und Zwangsarbeit in Deutschland. Über 11 000 Zwangsarbeiter wurden beschäftigt*, [ohne Ort] 2000 (Recherche der Schweizerischen Depechenagentur sda, veröffentlicht am 24. 8. 2000).

- Keilson, Hans: Die Reparationsverträge und die Folgen der «Wiedergutmachung», in: Brumlik, Micha et al. (Hg.): Jüdisches Leben in Deutschland seit 1945, Frankfurt a. M. 1986.
- Keller, Stefan: Grüningers Fall. Geschichten von Flucht und Hilfe, Zürich 1993.
- Kistler, Jörg: Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943–1948, Bern 1980.
- Knoepfli, Adrian: Von Georg Fischer III zu Ernst Homberger. Die Georg Fischer AG 1890–1940, in: Schaffhauser Beiträge zur Geschichte 75 (1998), S. 111–160.
- Kocher, Hermann: «Rationierte Menschlichkeit». Schweizerischer Protestantismus im Spannungsfeld von Flüchtlingsnot und öffentlicher Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933–1948, Zürich 1996.
- Kocher, Hermann: Heimatlos in einer gnadenlosen Zeit, Flüchtlingsbriefe an Gertrud Kurz, Paul Vogt und Clara Ragaz, in: Karlen, Rudolf (Hg.): Fluchtpunkte. Menschen im Exil, Basel 1986, S. 48–67.
- Koenig, Peter: Der Beitrag der Privatassekuranz an die schweizerische Ertragsbilanz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 83 (1947), S. 500–509.
- Kokoschka, Oskar: Briefe, Bd. III, hg. von Olga Kokoschka und Heinz Spielmann, Düsseldorf 1986.
- Koller, Guido: Entscheidungen über Leben und Tod. Die behördliche Praxis in der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges, in: Die Schweiz und die Flüchtlinge – La Suisse et les réfugiés 1933–1945, Studien und Quellen 22 (1996), S. 17–136.
- Kraut, Peter: Für eine gerechte Überwachung ist gesorgt. Die Eidgenössische Kunstkommission und die Einfuhrbeschränkungen für Kunstwerke in der Zwischenkriegszeit, Lizenziatsarbeit, Universität Bern, 1991.
- Kreis, Georg (Hg.): Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950, in: Itinera 18 (1996).
- Kreis, Georg: «Entartete» Kunst für Basel. Die Herausforderung von 1939, Basel 1990.
- Kreis, Georg: Der Mythos von 1291. Zur Entstehung der schweizerischen Nationalfeiertages, Basel 1991.
- Kreis, Georg: Die Rückkehr des J-Stempels: zur Geschichte einer schwierigen Vergangenheitsbewältigung, Zürich 2000.
- Kreis, Georg: Die Schweiz und der Kunsthandel 1939–1945, in: Frehner, Matthias (Hg.): Das Geschäft mit der Raubkunst. Fakten, Thesen, Hintergründe, Zürich 1998, S. 125–134.
- Kreis, Georg: Die Schweiz unterwegs: Schlussbericht des Nationalen For-

- schungsprogramms «Kulturelle Vielfalt und nationale Identität», Basel/Frankfurt a. M. 1993.
- Kreis, Georg: Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933–45, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hg.): Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg, Basel 1997, S. 552–579 (Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 47/4, Sondernummer).
- Kreis, Georg: Henri Guisan – Bild eines Generals. Glanz und Elend einer Symbolfigur, in: Schweizer Monatshefte 1990/5, S. 413–431.
- Kreis, Georg: Juli 1940: Die Aktion Trump, mit einem Nachwort von Herbert Lüthy, Basel/Stuttgart 1973 (2. Auflage).
- Kreis, Georg: Parlamentarismus und Antiparlamentarismus in den Jahren 1933–1945, in: Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart 1991, S. 301–320.
- Kreis, Georg: Vier Debatten und wenig Dissens, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hg.): Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg, Basel 1997, S. 451–476 (Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 47/4, Sondernummer).
- Kreis, Georg: Zensur und Selbstzensur: Die schweizerische Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg, Frauenfeld/Stuttgart 1973.
- Kreis, Georg: Zwischen humanitärer Mission und inhumaner Tradition. Zur schweizerischen Flüchtlingspolitik der Jahre 1938–1945, in: Sarasin; Philipp; Wecker, Regina (Hg.): Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998, S. 121–139.
- Kreis, Georg; Kury Patrick: Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten, une étude sur la naturalisation Suisse avec un résumé en français, Bern 1996.
- Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hg.): Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg – La Suisse et la Seconde Guerre mondiale, Basel 1997 (Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 47/4, Sondernummer).
- Külling, Friedrich Traugott: Antisemitismus in der Schweiz zwischen 1866 und 1900, Zürich 1977.
- Kunz, Hans Beat: Weltrevolution und Völkerbund. Die schweizerische Aussenpolitik unter dem Eindruck der bolschewistischen Bedrohung, 1918–1923, Bern 1981.
- Kunz, Matthias: Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik: die Schweiz im Übergang von der Kriegs- zur Nachkriegszeit in der Wahrnehmung der Parteipresse 1943–50 – Reélaboration de la rhétorique du Sonderfall: l'image de la Suisse de la guerre à l'après-guerre dans la presse politique des années 1943 à 1950, hg. vom Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998 (Bundesarchiv Dossier 8).
- Kunz, Matthias; Morandi, Pietro: «Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg»:

- zur Resonanz und Dynamik eines Geschichtsbildes anhand einer Analyse politischer Leitmedien zwischen 1970 und 1996, Bern 2000.
- Kury, Patrick: «Man akzeptierte uns nicht, man tolerierte uns!» Ostjudenmigration nach Basel 1890–1930, Basel 1998.
- La crise des années 30 – Die Krise der 30er Jahre, *traverse* 1997/1.
- Lambelet, Jean-Christian: Evaluation critique du rapport Bergier sur «La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme» et nouvelle analyse de la question, Lausanne 2000 (Cahiers de recherches économiques/Université de Lausanne, Département d'économétrie et d'économie politique).
- Lambelet, Jean-Christian: Kritische Würdigung des Bergier-Berichts «Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus», in: Schweizer Monatshefte 2000/3, S. 7–15.
- Lambelet, Jean-Christian: Le mobbing d'un petit pays: onze thèses sur la Suisse pendant la Deuxième Guerre mondiale, Lausanne 1999 (Mobiles géopolitiques).
- Lasserre, André (Direction); Droz, Laurent; Gardiol, Nathalie: La politique vaudoise envers les réfugiées victimes du nazisme, 1933–1945. Rapport présenté en juin 2000 au Conseil d'Etat du canton de Vaud en exécution de son mandat du 18 juin 1997, Lausanne 2000.
- Lasserre, André: Frontières et camps. Le refuge en Suisse de 1933 à 1945, Lausanne 1995.
- Lasserre, André: La politique de l'asile en Suisse de 1933 à 1945, in: Relations internationales 74 (1993), S. 207–224.
- Lasserre, André: La Suisse des années sombres. Courants d'opinion pendant la Deuxième Guerre mondiale 1939–1945, Lausanne 1989.
- Lasserre, André: Raison d'Etat et sentiment populaire. Le concept du droit d'asile en 1942, in: Clavien, Alain; Müller, Bertrand (Hg.): Le goût de l'histoire, des idées et des hommes. Mélanges offerts au professeur Jean-Pierre Aguet, Lausanne 1996.
- Lasserre, André: Schweiz: Die dunkeln Jahre. Öffentliche Meinung 1939–1945, Zürich 1992 (französische Originalausgabe Lausanne 1989).
- Lasserre, La vie des réfugiés en Suisse, in: Revue d'histoire de la Shoah 163 (1998), S. 50–71.
- Leuenberger, Martin: Frei und gleich ... und fremd: Flüchtlinge im Baselbiet zwischen 1830 und 1880, Liestal 1996.
- Leuzinger, Hans. W.: Die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz und ihre statistische Erfassung auf Grund des Abkommens von Washington vom 25.5.1946 und des Ablösungsabkommens vom 26.8.1952, Dissertation, Winterthur 1960.
- Levine, Paul A.: From indifference to activism: Swedish diplomacy and the Holocaust, 1938–1944, Stockholm 1996.

- Lezzi, Otto: Sozialdemokratie und Militärfrage in der Schweiz, Frauenfeld 1996.
- Liberman, Peter: Does Conquest Pay? The Exploitation of Occupied Industrial Societies, Princeton 1996.
- Linder, Wolf: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern 1999.
- Lindig, Steffen: «Der Entscheid fällt an den Urnen». Sozialdemokratie und Arbeiter im Roten Zürich, 1928 bis 1938, Zürich 1979.
- London, Louise: Whitehall and the Jews, 1933–1948: British immigration policy, Jewish refugees and the Holocaust, Cambridge 2000.
- Loosli, Carl Albert: Ferdinand Hodler, Leben, Werk und Nachlass, Bd. 4, Zürich 1924.
- Ludi, Regula; Speck, Anton-Andreas: Swiss Victims of National Socialism: An Example of how Switzerland Came to Terms with the Past, in: Roth, John K.; Maxwell, Elisabeth (Hg.): Remembering for the Future, The Holocaust in an Age of Genocide, Bd.2, London/New York 2001, S. 907–922.
- Ludwig, Carl: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955. Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern 1957.
- Ludwig-Bühler, Ulrike: Höchstleistung und Fürsorge. Wie sich die Arbeitswelt und der Betriebsalltag nach 1933 veränderten – Das Beispiel der Firma Schiesser AG in Radolfzell am Bodensee, in: Schott, Dieter; Trapp, Werner (Hg.): Seegründe. Beiträge zur Geschichte des Bodenseeraumes, Weingarten 1984, S. 350–371 (Leben in der Region, 1).
- Ludwig-Bühler, Ulrike: Im NS-Musterbetrieb. Frauen in einem Textilunternehmen an der Schweizer Grenze, in: Niethammer, Lutz; Plato, Alexander von (Hg.): «Wir kriegen jetzt andere Zeiten.» Auf der Suche nach der Erfahrung des Volkes in nachfaschistischen Ländern, Berlin 1985, S. 72–90 (Lebensgeschichte und Sozialkultur im Ruhrgebiet 1930–1960, 3).
- Lüönd, Karl: Gottlieb Duttweiler (1888–1962), Meilen 2000.
- Lüthy, Herbert: Die Disteln von 1940, Nachwort, in: Kreis, Georg: Juli 1940. Die Aktion Trumpf, Basel 1973.
- Mächler, Stefan: Abgrund zwischen zwei Welten. Zwei Rückweisungen jüdischer Flüchtlinge im Jahre 1942, in: Die Schweiz und die Flüchtlinge – La Suisse et les réfugiés. 1933–1945, Studien und Quellen 22 (1996), S. 137–232.
- Mächler, Stefan: Kampf gegen das Chaos. Die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1917–1954, in: Mattioli, Aram (Hg.): Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960, Zürich 1998, S. 357–421.
- Maissen, Thomas: Was motivierte die Nationalbank beim (Raub-)Goldhandel?, in: revue suisse d'histoire 1999/4, S. 530–540.

- Mann, Thomas: *An die gesittete Welt. Politische Schriften und Reden im Exil*, Frankfurt a. M. 1986.
- Mantovani, Mauro: *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963. Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*, Zürich 1999.
- Marcot, François; Dard, Olivier; Daumas, Jean-Claude: *L'Occupation, l'Etat français et les entreprises*, Paris 2000.
- Marguerat, Philippe: *La Suisse face au III^e Reich. Réduit national et dissuasion économique, 1940–1945*, Lausanne 1991.
- Martin, Bernd: *Deutschland und die neutralen Staaten Europas im Zweiten Weltkrieg*, in: Roulet, Louis-Edouard; Blättler, Roland (Hg.): *Les Etats Neutres Européens et la Seconde Guerre Mondiale*, Neuenburg 1985, S. 367–392.
- Mattioli, Aram (Hg.): *Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960*, Zürich 1998.
- Mattioli, Aram: *Die Schweiz und die jüdische Emanzipation 1798–1874*, in: Mattioli, Aram (Hg.): *Antisemitismus in der Schweiz 1948–1960*, Zürich 1998, S. 61–82.
- Mattioli, Aram: *Zwischen Demokratie und totalitärer Diktatur. Gonzague de Reynold und die Tradition der autoritären Rechten in der Schweiz*, Zürich 1994.
- Maurer, Peter: *Anbauschlacht. Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937–1945*, Zürich 1985.
- Mayer-Maly, Theo: *Rechtsphilosophie*, Wien/New York 2001.
- Meienberg, Niklaus: *Aufforderung zur seriösen Erforschung der jüngsten schweizerischen Vergangenheit (1939–1945). Lesehilfe zum Bonjour-Bericht*, in: *Die Schweiz. Nationales Jahrbuch der NHG (1972)*, S. 168–178.
- Meier, Ingeborg: *Die Stadt Singen am Hohentwiel im Zweiten Weltkrieg*, Konstanz 1992 (Konstanzer Dissertationen, 337).
- Meier, Thomas Dominik; Wolfensberger, Rolf: *Eine Heimat und doch keine. Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.–19. Jahrhundert)*, Zürich 1998.
- Meier-Hayoz, Arthur; von der Crone, Hans Caspar: *Wertpapierrecht*, Bern 2000 (2. Auflage).
- Meinecke, Friedrich: *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, München 1976 (zuerst 1924).
- Meyer, Alice: *Anpassung oder Widerstand. Die Schweiz zur Zeit des Nationalsozialismus*, Frauenfeld 1965.
- Milward, Alan S.: *Der Zweite Weltkrieg. Krieg, Wirtschaft und Gesellschaft 1939–1945*, München 1977 (Geschichte der Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert, 5).

- Milward, Alan S.: Die deutsche Kriegswirtschaft 1939–1945, Stuttgart 1966 (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 12).
- Milward, Alan S.: The New Order and the French Economy, Oxford 1970.
- Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France. Rapport Général (Mattéoli), Paris 2000.
- Mittenzwei, Werner: Exil in der Schweiz, in: Kunst und Literatur im antifaschistischen Exil 1933–1945 in sieben Bänden, Bd. 2, Leipzig 1978 (Reclams Universal-Bibliothek, 768).
- Mooser, Josef: Die «Geistige Landesverteidigung» in den 1930er Jahren. Profile und Kontexte eines vielschichtigen Phänomens der schweizerischen politischen Kultur in der Zwischenkriegszeit, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hg.): Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg, Basel 1997 (Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 47/4, Sondernummer), S. 685–708.
- Morandi, Pietro: Die Entstehung eines neuen Wirtschafts- und sozialpolitischen Leitbildes in der Schweiz der 1930er Jahre und die ordnungspolitische Debatte der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, in: Werkstatt Bundesverfassung, hg. vom Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1998, S. 197–248.
- Morandi, Pietro: Krise und Verständigung. Die Richtlinienbewegung und die Entstehung der Konkordanzdemokratie 1933–1939, Zürich 1995.
- Mueller, Peter F.: Wegleitung zum schweizerischen Bankgeheimnis, Zürich 1998.
- Muschg, Adolf: Wenn Auschwitz in der Schweiz liegt. Fünf Reden eines Schweizlers an seine und keine Nation, Frankfurt a. M. 1997.
- Muser, Alfred: Die Swissair 1939–1945. Der Überlebenskampf während des Zweiten Weltkrieges. Ein Bericht, Adliswil 1996.
- Nach dem Krieg: Grenzen in der Regio 1944–1948 – Après la guerre: frontières dans la région 1944–1948, hg. von Simone Chiquet, Pascale Meyer, Irene Vonarb, Zürich 1995 (Archäologie und Museum, 32), (übersetzt von Thomas Busset und Sabine Caruzzo-Frey).
- Narbel, Nathalie: Les Eglises protestantes vaudoises et les réfugiés victimes du nazisme 1933–1949, Studie unter der Leitung von André Lasserre im Auftrag der reformierten Kirche des Kantons Waadt, Lausanne 2001.
- Naucke, Wolfgang: Die strafjuristische Privilegierung staatsverstärkter Kriminalität, Frankfurt a. M. 1996.
- Newton, Ronald C.: The Neutralization of Fritz Mandl. Notes on Wartime Journalism, the Arms Trade, and Anglo-American Rivalry in Argentina during World War II, in: Hispanic American Review 66/3 (1986), S. 541–579.
- Nicholas, Lynn H.: The Rape of Europe, New York 1994.

- Nobel, Peter, Schweizerisches Finanzmarktrecht, Bern 1997.
- O'Reilly, Declan: IG Farben, Interhandel & GAF. A Problem in Political and Economic Relations between Germany, Switzerland and the United States 1929–1965, unveröffentlichte Ph. D. Thesis, Cambridge 1998 (erscheint 2002).
- Ochsenbein, Heinz: Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914 bis 1918. Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz, Bern 1971.
- Oekumenische Kirchengeschichte der Schweiz, im Auftrag eines Arbeitskreises hg. von Lukas Vischer, Lukas Schenker und Rudolf Dellsperger, Freiburg i. Br./Basel 1994.
- Oppenheim L.; Lauterpacht H.: International Law, Bd. 1, London/New York/Toronto 1947, S. 304ff. (2. Auflage).
- Overy, Richard J.: «Blitzkriegswirtschaft»? Finanzpolitik, Lebensstandard und Arbeitseinsatz in Deutschland 1939–1942, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 36 (1988), S. 379–435.
- Overy, Richard J.: War and economy in the Third Reich, Oxford 1994.
- Paquier, Serge: Histoire de l'électricité en Suisse. La dynamique d'un petit pays européen (1875–1939), 2 Bde., Genève 1998.
- Pawlita, Cornelius: «Wiedergutmachung» als Rechtsfrage? Die politische und juristische Auseinandersetzung um die Entschädigung der Opfer nationalsozialistischer Verfolgung (1945–1990) Frankfurt a. M./New York 1994.
- Perrenoud, Marc: «La Sentinelle» sous surveillance: un quotidien socialiste et le contrôle de la presse (1939–1945), in: Revue suisse d'histoire 37 (1987), S. 137–168.
- Perrenoud, Marc: Aspects de la politique financière et du mouvement ouvrier en Suisse dans les années 1930, in: Die Finanzen des Bundes im 20. Jahrhundert, Bern 2000, S. 83–119 (Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs, 26, hg. von Gerald Arlettaz).
- Perrenoud, Marc: Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Politique de neutralité et relations financières internationales, in: Studien und Quellen 13/14 (1988), S. 7–128.
- Perrenoud, Marc: Commerce extérieur et politique suisse 1939–1945, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47 (1997), S. 477–491.
- Perrenoud, Marc: De La Chaux-de-Fonds à Auschwitz. L'itinéraire tragique d'André Weill, in: Traverse 1992/2, S. 230–237.
- Perrenoud, Marc: La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943–1950), in: Itinera 18 (Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950) 1996, S. 130–145.
- Perrenoud, Marc: La diplomatie suisse et les relations financières avec la France

- 1936–1945, in: Guex, Sébastien (Hg.): *La Suisse et les grandes puissances 1914–1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève 1999, S. 385–426.
- Perrenoud, Marc: *La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943–1945)*, in: Dumoulin, Michel (Hg.): *Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945. Le cas italien*, Bruxelles 1989, S. 113–141.
- Perrenoud, Marc: *Problèmes d'intégration et de naturalisation des Juifs dans le canton de Neuchâtel (1871–1955)*, in: Centlivres (Hg.): *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, 1990.
- Peter, Franz Xaver: *Auslieferung deutschen Privateigentums*, Zürich 1946.
- Peter, Roland: *Rüstungspolitik in Baden. Kriegswirtschaft und Arbeitseinsatz in einer Grenzregion im Zweiten Weltkrieg*, München 1995 (Beiträge zur Militärgeschichte, 44).
- Petropoulos, Jonathan: *Art as Politics in the Third Reich*, Chapel Hill 1996.
- Petropoulos, Jonathan: *The Faustian Bargain. The Art World in Nazi Germany*, Allen Lane 2000.
- Picard, Jacques: *Antiuniversalismus, Ethnizismus, Geschichtspolitik*, in: Tuor-Kurth, Christina (Hg.): *Neuer Antisemitismus – alte Vorurteile?*, Stuttgart 2001, S. 79–101.
- Picard, Jacques: *Die Schweiz und die Juden 1933–1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik*, Zürich 1994.
- Picard, Jacques: *Swiss made oder Jüdische Uhrenfabrikanten im Räderwerk von Politik und technischem Fortschritt*, in: *Allmende*, 13, 36/37 (1993), S. 85–105.
- Picard, Jacques: *Switzerland and the Assets of the Missing Victims of the Nazis. Assets in Switzerland belonging to victims of racial, religious and political persecutions and their disposition between 1946 and 1973*, o.O. 1993 (Nachdruck Zürich 1996).
- Radbruch, Gustav: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, in: Radbruch, Gustav: *Rechtsphilosophie*, hg. von Wolf Erik Wolf und Hans-Peter Schneider, Stuttgart 1973, S. 339 ff (8. Auflage).
- Randelzhofer, Albrecht; Dörr, Oliver: *Entschädigung für Zwangsarbeit*, Berlin 1994.
- Rauh-Kühne, Cornelia: *Hans Constantin Paulssen. Sozialpartnerschaft aus dem Geiste der Kriegskameradschaft*, in: Erker, Paul; Pierenkemper, Toni (Hg.): *Deutsche Unternehmer zwischen Kriegswirtschaft und Wiederaufbau. Studien zur Erfahrungsbildung von Industrie-Eliten*, München 1999, S. 109–192 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 39).

- Ress, Georg: Diplomatischer Schutz, in: Seidl-Hohenveldern, I. (Hg.), Lexikon des Rechts: Völkerrecht, Neuwied/Kriftel/Berlin 1992, S. 57–62 (2. Auflage).
- Riegner, Gerhart M.: *Ne jamais désespérer: soixante années au service du peuple juif et des droits de l'homme*, Paris 1998.
- Riklin, Alois: Die Neutralität der Schweiz, in: Riklin, Alois; Haug, Hans; Probst, Raymond (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, S. 191–209.
- Rings, Werner: *Raubgold aus Deutschland: Die «Golddrehscheibe» Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Zürich/München 1985.
- Robinson, Nehemiah: *Indemnification and Reparations*, Institute of Jewish Affairs of the American Jewish Congress and World Jewish Congress, New York 1944.
- Roschewski, Heinz: Heinrich Rothmund in seinen persönlichen Akten. Zur Frage des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933–1945, in: *Die Schweiz und die Flüchtlinge – La Suisse et les réfugiés. 1933–1945, Studien und Quellen* 22 (1996), S. 107–136.
- Roschewski, Heinz: *Rothmund und die Juden. Eine historische Fallstudie des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933–1957*, Basel/Frankfurt a. M. 1997.
- Rossel, Virgile; Mentha, F.-H.: *Manuel du droit civil suisse*, Lausanne 1922 (2. Auflage).
- Roth, John K. et al (Hg.): *Remembering for the future: the Holocaust in an age of genocide*, 3 Bde., selected papers from the international conference «Remembering for the Future 2000», Oxford/London, Juli 2000, Basings-toke 2001.
- Roth, Karl Heinz: *Wirtschaftliche Vorbereitung auf das Kriegsende und Nachkriegsplanungen*, in: Eichholtz, Dietrich: *Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft, 1939–1945*, Bd. III: 1943–1945, Berlin 1996.
- Roulet, Louis-Edouard; Surdez, Maryse; Blättler Roland: *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*, Neuenburg 1980 (*Le Passé Présent. Etudes et documents d'histoire*).
- Ruch, Christian: Schweizer Industriebetriebe am Hochrhein zur Zeit des «Dritten Reiches», in: *Badische Heimat. Zeitschrift für Landes- und Volkskunde, Natur-, Umwelt- und Denkmalschutz* 3 (2000), S. 418–439.
- Ruffieux, Roland: *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne 1974.
- Rutschmann, Verena: *Fortschritt und Freiheit: nationale Tugenden in historischen Jugendbüchern seit 1880*, Zürich 1994.
- Sagi, Nana: *Die Rolle der jüdischen Organisationen in den USA und die Claims*

- Conference, in: Herbst, Ludolf; Goschler, Constantin (Hg.): Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 99–118.
- Salis, Jean-Rodolphe von: Weltchronik 1939–1945, Zürich 1982 (2. Auflage).
- Sarasin, Philipp; Wecker, Regina (Hg.): Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998.
- Sauvy, Alfred: Histoire économique de la France entre les deux guerres, unter Mitarbeit von Anita Hirsch, 3 Bde., Paris 1984.
- Sauvy, Alfred: La vie économique des Français de 1939 à 1945, Paris 1978.
- Schaffner, Hans: Eidgenössische Zentralstelle für Kriegswirtschaft, in: Die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948. Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschafts-Departements, Bern 1950, S. 2–53.
- Schaub Georg (Hg.): Kurt Schwitters und die «andere» Schweiz. Unveröffentlichte Briefe aus dem Exil, hg. und kommentiert von Georg Schaub, Berlin 1998.
- Schaufelbühl, Janik: Les relations économiques franco-suissees à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale (1944–1949), Mémoire, Université de Lausanne, 2001.
- Schiemann, Catherine: Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941 bis 1949. Eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung, Chur 1991.
- Schindler, Dietrich sen.: Notrecht und Dringlichkeit, Neue Zürcher Zeitung Nr. 1669 vom 19. Oktober 1942 und Nr. 1671 vom 20. Oktober 1942.
- Schindler, Dietrich: Zur Diskussion über das Notrecht, Neue Zürcher Zeitung Nr. 1973 vom 6. Dezember 1942, abgedruckt in: Schindler, Dietrich: Notrecht und Dringlichkeit, Separatdruck aus der Neuen Zürcher Zeitung Nr. 1669 vom 19. Oktober, Nr. 1671 vom 20. Oktober und Nr. 1973 vom 6. Dezember 1942.
- Schmidlin, Antonia: Eine andere Schweiz. Helferinnen, Kriegskinder und humanitäre Politik, 1933–1942, Zürich 1999.
- Scholtzseck, Joachim: Robert Bosch und der liberale Widerstand gegen Hitler 1933 bis 1945, München 1999.
- Schumann, Wolfgang: Die wirtschaftspolitische Überlebensstrategie des deutschen Imperialismus in der Endphase des Zweiten Weltkrieges, in: Zeitschrift für Geschichte 6 (1979), S. 499–513.
- Schürch, Oskar: Das Flüchtlingswesen in der Schweiz während des zweiten Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit 1933–1950. Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, 1951 (unveröffentlicht, siehe BAR, E 4260 (C) 1974/34, Bd. 131).
- Schuster, Peter-Klaus (Hg.): Die «Kunststadt» München 1937. Nationalsozialismus und «Entartete Kunst», München 1987.

- Schütt, Julian: Germanistik und Politik. Schweizer Literaturwissenschaft in der Zeit des Nationalsozialismus, Zürich 1996.
- Schwander, Ivo: Einführung in das internationale Privatrecht, St. Gallen 2000.
- Schwarzenbach, Alexis: Portraits of the Nation. Stamps, Coins and Banknotes in Belgium and Switzerland 1880–1945, Bern 1999.
- Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.): Aufbruch in den Frieden? Die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges – Un nouvel élan vers la paix? La Suisse à la fin de la Seconde Guerre mondiale, Bern 1995 (Bundesarchiv Dossier 1).
- Schweizerisches Bundesarchiv: Jubiläen der Schweizer Geschichte, Bern 1998 (Studien und Quellen/Schweizerisches Bundesarchiv, 24).
- Senn, Hans: Das Schicksalsjahr 1940. Gründe für die Verschonung der Schweiz vor einem deutschen Angriff, Stäfa 2000.
- Senn, Hans: Erhaltung und Verstärkung der Verteidigungsbereitschaft zwischen den beiden Weltkriegen, mit einem Vorwort von Bundesrat Kaspar Villiger, Basel/Frankfurt a. M. 1991 (Der Schweizerische Generalstab, 6).
- Senn, Hans: Unsere Armee im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998 (Gesellschaft für militärhistorische Studienreisen, 18).
- Seyler, Hans: Der Handel mit gestohlenen Vermögen und die Anwendung des Washingtoner Abkommens, in: Lindgren, Irène; Walder, Renate (Hg.): Schweden, die Schweiz und der Zweite Weltkrieg, Beiträge zum internationalen Symposium des Zentrums für Schweizerstudien an der Universität Örebro, Frankfurt a. M./Berlin/Bern 2001, S. 161–183.
- Sherman, Ari Joshua: Island refuge: Britain and refugees from the Third Reich, 1933–1939, London 1973 (2. Auflage 1994).
- Simpson, Elizabeth (Hg.): The Spoils of War, New York 1997.
- Smith, Arthur L.: Hitler's Gold: The Story of the Nazi War Loot, Oxford 1989.
- Société des Nations. Service d'Etudes économiques, Les Banques commerciales 1925–1933, Genève 1934.
- Spahni, Walther: Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersuchung anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944–1947, Frauenfeld 1977.
- Speck, Anton-Andreas: Schweizerische Entrechtungsschäden durch nationalsozialistische Verfolgung. Der «Fall» Rothschild, unveröffentlichte Lizenziatsarbeit, Universität Bern, 1998.
- Speich, Sebastian; David, Fred; Elam, Shraga; Ladner, Anton (Hg.): Die Schweiz am Pranger. Banken, Bosse und die Nazis, Wien 1997.
- Speiser, Ernst: Die schweizerisch-deutschen Handelsbeziehungen während des Krieges, in: Schweizerische Monatshefte, März 1946, S. 738–748.
- Sperber, Manès: Bis man mir Scherben auf die Augen legt: All das Vergangene ... , Wien 1977.

- Spoerer, Mark: Zur Berechnung der Anzahl heut noch lebender ehemaliger Zwangsarbeiter, in: *Historicum. Zeitschrift für Geschichte*, Winter 1999/2000, S. 5–7.
- Spuhler, Gregor: Zurückgestellt, zugeführt, freiwillig ausgereist. Eine Liste deutscher Zivilflüchtlinge im Thurgau 1944, in: *Traverse* 2001/1, S. 114–122.
- Stadelmann, Jürg: Umgang mit Fremden in bedrängter Zeit. Schweizerische Flüchtlingspolitik 1940–1945 und ihre Beurteilung bis heute, Zürich 1998.
- Stadelmann, Jürg; Krause, Selina: «Concentrationslager» Büren an der Aare 1940–1946: Das grösste Flüchtlingslager der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Baden 1999.
- Stadler, Peter: Die Diskussion um eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung 1933–1935, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 19 (1969), S. 75–169.
- Stamm, Konrad Walter: Die guten Dienste der Schweiz: Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration, Bern 1974.
- Stauffer, Paul: «Sechs furchtbare Jahre ...»: auf den Spuren Carl J. Burckhardt durch den Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998.
- Steinberg, Jonathan: *The Deutsche Bank and Its Gold Transactions during the Second World War*, München 1999.
- Stiefel, Dieter: Die österreichischen Lebensversicherungen und die NS-Zeit. Wirtschaftliche Entwicklung – politischer Prozess – jüdische Polizzen, Wien 2001.
- Stolleis, Michael: Der Historiker als Richter – der Richter als Historiker, in: Frei, Norbert; Laak, Dirk van; Stolleis, Michael (Hg.): *Geschichte vor Gericht. Historiker, Richter und die Suche nach Gerechtigkeit*, München 2000, S. 173–182.
- Stucki, Lorenz: *Das heimliche Imperium. Wie die Schweiz reich wurde*, Bern 1968.
- Studer, Brigitte: *Un parti sous influence*, Lausanne 1994.
- Stutz, Hans: *Frontisten und Nationalsozialisten in Luzern 1933–1945*, Luzern 1997.
- Tackenberg, Marco; Wisler, Dominique: Die Massaker von 1932: Protest, Diskurs und Öffentlichkeit, in: *Swiss Political Science Review* 4/2 (1998), S. 51–79.
- Tanner, Jakob: Aufbruch in den Frieden?, in: *Schweizerisches Bundesarchiv* (Hg.): *Aufbruch in den Frieden? Die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges – Un nouvel élan vers la paix? La Suisse à la fin de la Seconde Guerre mondiale*, Bern 1995, S. 27–75 (Bundesarchiv Dossier 1).

- Tanner, Jakob: Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953, Zürich 1986.
- Tanner, Jakob: Fabrikmalzeit. Ernährungswissenschaft, Industriearbeit und Volksernährung in der Schweiz 1890–1950, Zürich 1999.
- Tanner, Jakob: Goldparität im Gotthardstaat: Nationale Mythen und die Stabilität des Schweizer Frankens in den 1930er und 40er Jahren, in: Die Finanzen des Bundes im 20. Jahrhundert, Bern 2000, S. 45–81 (Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs, 26, hg. von Gerald Arlettaz).
- Thaler, Urs: Unerledigte Geschäfte. Zur Geschichte der schweizerischen Zigarrenfabriken im Dritten Reich, Zürich 1998.
- Thalmann, Ernst A.: Die Verjährung im Privatversicherungsrecht, Dissertation jur., Zürich 1940.
- Thürer, Daniel, Perspektive Schweiz, Zürich 1998.
- Thürer, Daniel: Die Bundesverfassung von 1848: Kristallisationspunkt einer Staatsidee – Drei «Paradoxe» und die Frage der Bedeutung ihrer Fortentwicklung der Verfassungskonzeption im Zeitalter der Globalisierung, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1998/I, S. 163–180.
- Thürer, Daniel: Humanität und Neutralität – Zum politischen und völkerrechtlichen Spannungsverhältnis zweier Grundprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik, in: Hangartner, Y.; Trechsel, S. (Hg.): Festschrift für Hans Haug, Bern/Stuttgart 1986, S. 279–308.
- Thürer, Daniel: Modernes Völkerrecht: Ein System im Wandel und Wachstum – Gerechtigkeitsgedanken als Kraft der Veränderung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 60/3–4 (1998), S. 557–604.
- Thürer, Daniel: Raubgold und Völkerrecht – Eine Analyse im Lichte der Haager Landkriegsordnung, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20. Februar 1997, S. 15/16.
- Thürer, Daniel: Über die Schweiz im Zweiten Weltkrieg: Bewährung der Neutralität? Folgerungen für die Zukunft, in: Zeitschrift für schweizerisches Recht 119 (2000), S. 413–443.
- Tuor, Peter: Das schweizerische Zivilgesetzbuch: Eine systematische Darstellung mit Berücksichtigung der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts, Zürich 1940 (4. Auflage).
- Tuor, Peter; Schnyder, Bernhard; Schmid, Jörg: Das schweizerische Zivilgesetzbuch, Zürich 1995 (11. Auflage).
- Urner, Klaus: «Die Schweiz muss noch geschluckt werden!»: Hitlers Aktionspläne gegen die Schweiz, Zwei Studien zur Bedrohungslage der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1990.
- Urner, Klaus: Die Deutschen in der Schweiz. Von den Anfängen der Kolonienbildung bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges, Frauenfeld 1976.

- Urner, Klaus: Neutralität und Wirtschaftskrieg. Zur schweizerischen Aussenhandelspolitik, in: Bindschedler, Rudolf L.; Kurz, Hans-Rudolf; Carlgren, Wilhelm; Carlsson, Sten (Hg.): Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel 1985, S. 250–292.
- Verdross, Alfred: Völkerrecht, Berlin 1937.
- Vetsch, Christian: Aufmarsch gegen die Schweiz. Der deutsche «Fall Gelb». Irreführung der Schweizer Armee 1939–1940, Olten 1973.
- Viroli, Maurizio: From Politics to Reason of State. The Acquisition and Transformation of the Language of Politics, 1200–1650, Cambridge 1992.
- Vischer, Frank: Das nationalsozialistische Recht im Spiegel einiger Entscheidungen schweizerischer Gerichte, in: Basedow, J.; Hopt K.J.; Kötz H. (Hg.): Festschrift für Ulrich Drobning zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1998, S. 455ff.
- Vischer, Frank: Rechtliche Aspekte des Washingtoner Abkommens und der nachrichtenlosen Vermögen, in: Sarasin, Philipp; Wecker, Regina (Hg.): Raubgold, Réduit, Flüchtlinge: zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998, S. 45–70.
- Vogler, Robert U.: Die Wirtschaftsverhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland 1940 und 1941, Basel 1997.
- Vogt, Adolf: Oberst Max Bauer (1869–1929). Generalstabsoberst im Zwielicht, Osnabrück 1974.
- Volkman, Hans-Erich: Aussenhandel und Aufrüstung in Deutschland 1933 bis 1939, in: Forstmeier, Friedrich; Volkman, Hans-Erich (Hg.): Wirtschaft und Rüstung am Vorabend des Zweiten Weltkrieges, Düsseldorf 1975, S. 81–131.
- Vries, Willem de: Sonderstab Musik. Organisierte Plünderungen in Westeuropa 1940–1945, Köln 1998 (2. Auflage: Kunstraub im Westen. Alfred Rosenberg und der Sonderstab Musik, Frankfurt a. M 2000).
- Vuilleumier, Marc: Immigrés et réfugiés en Suisse. Aperçu historique, Zürich 1987.
- Waeger, Gerhart: Die Sündenböcke der Schweiz: Die Zweihundert im Urteil der geschichtlichen Dokumente: 1940–1946, Olten/Freiburg i. Br. 1971.
- Waibel, Wilhelm J.: Schatten am Hohentwiel. Zwangsarbeiter und Kriegsgefangene in Singen am Hohentwiel, Konstanz 1997 (2. ergänzte Auflage).
- Walder, Hans Ulrich: Rechtliches zur Frage der nachrichtenlosen Vermögenswerte auf Schweizer Banken, in: Schweizerische Juristen-Zeitung 93 (1997), S. 130–134.
- Wallach, Jehuda L.: Probleme der Zwangsarbeit in der deutschen Kriegswirtschaft, in: Jahrbuch des Instituts für deutsche Geschichte 6 (1977), S. 477–512.

- Weber, Charlotte: Gegen den Strom der Finsternis: Als Betreuerin in Schweizer Flüchtlingsheimen 1942–1945, Zürich 1994.
- Wegmüller, Hans: Brot oder Waffen. Der Konflikt zwischen Volkswirtschaft und Armee in der Schweiz 1939–1945, Zürich 1998.
- Weil, Arthur: Aus ernster Zeit, Basel 1947.
- Weill-Lévy, Anne; Grünberg, Karl; Isler, Joelle: Suisse: un essai sur le racisme d'Etat (1900–1942). A propos du débat sur l'histoire. Des faits. Des noms. Des dates, Lausanne 1999.
- Weingarten, Ralph: Die Hilfeleistung der westlichen Welt bei der Endlösung der deutschen Judenfrage. Das «Intergovernmental Committee on Political Refugees» (IGC) 1938–1939, Bern 1981.
- Weldler-Steinberg, Augusta: Geschichte der Juden in der Schweiz, Bd. 2: Die Emanzipation, hg. vom Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund, Goldach 1970.
- Werner, Christian: Für Wirtschaft und Vaterland. Erneuerungsbewegungen und bürgerliche Interessengruppen in der Deutschschweiz 1928–1947, Zürich 2000.
- Whaley, Barton: Covert German Rearmament, 1919–1939. Deception and Misperception, Maryland 1984.
- Widmer, Paul: Die Schweizer Gesandtschaft in Berlin. Geschichte eines schwierigen diplomatischen Postens, Zürich 1997.
- Wilkins, Mira: Swiss investments in the United States 1914–1945, in: Guex, Sébastien (Hg.): La Suisse et les Grandes puissances 1914–1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France – Switzerland and the Great Powers 1914–1945. Economic Relations with the United States, Great Britain, Germany and France, Genf 1999, S. 91–139.
- Winiger, Stefan: Auslandschweizer in Frankreich 1939–1944. Ihre spezifischen Probleme vor dem Hintergrund des Zweiten Weltkrieges und der deutschen Besetzung Frankreichs, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Zürich, 1991.
- Wipf, Hans Ulrich: Georg Fischer AG 1930–1945. Ein Schweizer Industrieunternehmen im Spannungsfeld Europas, Zürich 2001.
- Wischnitzer, Mark: Die Juden der Welt. Gegenwart und Geschichte des Judentums in allen Ländern, Berlin 1935.
- Wohlfeil, Rainer: Heer und Republik, München 1972.
- Wolf, Walter: Faschismus in der Schweiz. Die Geschichte der Frontenbewegung in der deutschen Schweiz 1930–1945, Zürich 1969.
- Wood, E. Thomas; Jankowski, Stanislaw; Jan Karski – Einer gegen den Holocaust, Gerlingen 1997 (aus dem Amerikanischen übersetzt).

- Z'Graggen, Yvette: *Les Années silencieuses*, Vevey 1998 (Erstauflage 1982).
- Zala, Sacha: *Gebändigte Geschichte. Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität 1945–1961. – Histoire entravée. Historiographie officielle et son malaise avec l'histoire de la neutralité. 1945–1961. – Storia inbrigliata. Storiografia ufficiale e il suo malessere con la storia della neutralità. 1945–1961*, Bern 1998.
- Zala, Sacha: *Geschichte unter der Schere politischer Zensur*, München 2001.
- Zang, Gert: *Die zwei Gesichter des Nationalsozialismus. Singen am Hohentwiel im Dritten Reich*, Sigmaringen 1995.
- Zehnder, Alfred: *Die aussenpolitische Lage der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges*, in: Max Petitpierre. *Seize ans de neutralité active*, Neuenburg 1980, S. 13–32.
- Zeidler, Manfred: *Reichswehr und Rote Armee 1920–1933. Wege und Situationen einer ungewöhnlichen Zusammenarbeit*, München 1994.
- Zeller, René: *Emil Sonderegger. Vom Generalstabschef zum Frontenführer*, Zürich 1999.
- Zellweger, Ivo: *Die strafrechtlichen Beschränkungen der politischen Meinungsäusserungsfreiheit (Propagandaverbote)*, Dissertation, Zürich 1975.
- Zimmermann, Horst: *Die Schweiz und Grossdeutschland*, München 1980.
- Zöberlein, Klaus Dieter: *Die Anfänge des deutschschweizerischen Frontismus*, Meisenheim 1969.
- Zumstein, Hansjürg: *Waldemar Pabst. Mann der flinken Ausreden*, in: *Das Magazin* 1999/12, S. 41–48.
- Zuschlag, Christoph: *«Entartete Kunst»*. *Ausstellungsstrategien im Nazi-Deutschland*, Worms 1995 (*Heidelberger kunstgeschichtliche Abhandlungen*, 21).
- Zuschlag, Christoph: *Das Schicksal von Chagalls «Rabbiner»*, in: *Mannheim unter der Diktatur 1933–1939*, hg. von Jörg Schadt und Michael Caroli, Mannheim 1997, S. 179–190.
- Zuschlag, Christoph: *Die Ausstellung «Kulturbolschewistischer Bilder» in Mannheim 1933 – Inszenierung und Presseberichterstattung*, in: Blume, Eugen; Scholz, Dieter (Hg.): *Überbrückt. Ästhetische Moderne und Nationalsozialismus. Kunsthistoriker und Künstler 1925–1937*, im Auftrag der Ferdinand-Möller-Stiftung, Köln 1999, S. 224–236.

Personenverzeichnis der UEK

Adam Lotti	Frowein Jochen A.
Adank Florian	Gautier Michael
Allen Keith	Gees Thomas
Aubert Jean-François	Gillespie James B.
Barthelmess Petra	Godichet Armelle
Bartoszewski Wladyslaw	Grossen Jacques-Michel
Baumann Jan	Gruber Jörg
Baumgartner Serge	Haefliger Arthur
Béguin Daniel	Haldemann Frank
Bergier Jean-François	Hauser Benedikt
Berner Samuel	Hetzer Nicaj Tanja
Bienlein Martin	Heuss Anja
Bill Ramón	Hilbich Dusica
Billeter Geneviève	Hinni Haslebacher Regina
Blanc Estelle	Horn Christian
Boillat Laurence	Huber Martina
Boillat Valérie	Hug Peter
Boller Boris	Hüneke Andreas
Bonhage Barbara	Huonker Thomas
Bourgeois Daniel	Imhof Kurt
Busset Thomas	James Harold
Ceni Monique	Jetel Vladimira
Chocomeli Lucas	Jud Ursina
Claret Virginie	Junz Helen B.
Cortat Alain	Kälin Walter
Crivelli Pablo	Karlen Stefan
D'haemer Kristin	Kleisl Jean-Daniel
Dreifuss Eric L.	Knapp Blaise
Ebell Annette	König Mario
Ettinger Patrik	Kreis Georg
Fior Michel	Kropf Blaise
Fischer Alex	Lambertz Jan
Fischler Hersch	Latham Ernest H.
Fleury Michèle	Laube Stefan
Forster Gilles	Lind Martin
Fraefel Marianne	López Rodrigo
Frech Stefan	Lüchinger Adolf
Friedländer Saul	Ludi Regula

Lussy Hanspeter
Marden Matthew D.
Mathis Regina
Matt Lukas
Matter Sonja
Meier Martin
Melichar Peter
Milton Sybil
Mueller Richard
Müller Laurenz
Müller Philipp
Ne'eman Arad Gulie
Odermatt André
Paquier Serge
Perrenoud Marc
Perz Bertrand
Peter Roland
Peters Suzanne
Pfaffenroth Peter C.
Picard Jacques
Rais-Liechti Myriam
Reinhart Urs
Ribeaud José
Ringger Kathrin
Ritter Gerold
Ruch Christian
Ryter Sandra
Safrian Hans
Sandkühler Thomas
Schafroth Anina
Schär Bernhard
Schindler Dietrich
Schmid Daniel
Siehr Kurt
Sluc Sergej
Spuhler Gregor
Staub Gertrud
Stein Laurie A.
Straumann Lukas
Summermatter Stephanie

Tanner Jakob
Thürer Daniel
Tisa Francini Esther
Trooboff Hannah Elizabeth
Tschirren Ursula
Uhlig Christiane
Viganò Marino
Vischer Frank
von Castelmur Linus
Voyame Joseph
Welti Myrtha
Wenck Alexandra-Eileen
Wiesmann Matthias
Wildmann Daniel
Zeugin Bettina
Zielinski Jan
Zürcher Regula

Register der Personen- und Unternehmensnamen

Erfasst wurde der Haupttext, ohne Vorwort und Fussnoten, unter Berücksichtigung von Firmenbezeichnungen und Personennamen

Abels, Galerie, 377
AEG, 226, 313
AIAG (Aluminium-Industrie AG), Rheinfelden, 228, 308–312, 314, 315, 318, 323, 329, 527
Aktiengesellschaft Adolphe Saurer, Arbon, 207
Albiswerk Zürich AG, 207, 214
Algroup, 42
Alimentana AG, 313, 329
Altmann & Kühne, Handelsgesellschaft, 346–348
Altmann, Emil, 346–348
Aluminium GmbH, Rheinfelden/Baden, 323–325, 327, 328, 330
Aluminium-Industrie-Gemeinschaft (ALIG), 314–316
Aluminium-Walzwerke, Singen (AWS), 314, 316, 324, 325, 327
Ammann, Hermann, 328
Angell, Norman, 50
Appareillage Gardy SA, 220
Aragone, Carlo, 221
Arbitrium AG, Zug, 275
Armiscotti, SA (Armi Automatiche Scotti), Brescia, 212
Arthur Andersen, 42
Arthur Jacoby GmbH, 346
ATEL (Aare-Tessin AG für Elektrizität), Olten, 225
Auer, Jakob, 390
Bachmann, Gottfried, 257
Ball, Richard, 494, 495
Bally Schuhfabriken AG, Schönenwerd, 192, 308, 341–346, 348
Bally Wiener Schuh AG, 192, 341–344
Bally, Ernst, 329
Bally, Iwan, 341, 342
Bally, Max, 346
Banco de Portugal, 245

Banco Germánico de la América del sur, 279
 Bank der Deutschen Luftfahrt, 273
 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), 52, 246, 248
 Bank Leu, 261, 266, 268, 269, 349, 473
 Bank Lodzer Industrieller GmbH, 284
 Bank Speyer & Co., 278
 Bank Sponholz, 276
 Bank Vontobel, 276
 Bankgesellschaft, Schweizerische, 38, 40, 261, 266, 268–270, 273, 274, 278, 289, 350, 351, 396, 458, 469, 473, 475, 476, 503, 504, 506
 Bankhaus Hofmann, 276
 Bankiervereinigung, Schweizerische, 249, 280, 368 448, 453, 459, 460, 465, 468, 471–473, 491, 503, 528
 Bankverein, Schweizerischer (SBV), 42, 186, 243, 261, 263, 266, 268, 269, 273, 274, 277, 279, 282, 396, 463, 467, 472, 475, 476, 490
 Banque de France, 258
 Barell, Emil, 311, 340
 Barth, Karl, 77
 Basler Handelsbank, 261, 266, 268, 269, 527
 Basler Kantonalbank, 261, 476
 Basler Lebens-Versicherungs-Gesellschaft, 290, 292, 299–301, 479, 481
 Basler Transport-Versicherungs-Gesellschaft, 294
 Basler Versicherungsgesellschaft gegen Feuerschaden, Basel, 296, 338
 Bauer, Max, 211, 213
 Baugesellschaft Berlin Innenstadt, 349
 Bebler, Emil, 342
 Becher, Kurt, 166, 167
 Becker AG, Willich, 211, 212
 Becker, Emil, 211
 Béguin, Pierre, 20
 Belgische Zentralbank, 245, 255
 Berghaus, Bernhard, 398
 Bergmann, Theodor, 213
 Berliner Elektrizitätswerke, 273
 Berlin-Karlsruher Metallwarenfabrik AG, 213
 Bernadotte, Graf, 167
 Berner Kantonalbank, 261
 Bernheim-Jeune, Galerie, 497–499, 500
 Bern-Lötschberg-Simplon-Bahngesellschaft (BLS), 230, 238
 Besson, Marius, 142

Beyeler, Ernst, Galerie, 498, 500, 501
 Bindschedler, Rudolf, 271, 401
 Bircher, Eugen, 92, 93
 BKW/FMB (Berner Kraftwerke/Forces motrices bernoises), 225
 Blanc, Charles, 495
 Bloch, Marc, 24
 Blumka, Leopold, 363
 Bodenkreditanstalt, Schweizerische, 262, 274, 282, 349, 365
 Boegner, Marc, 144
 Böhmer, Bernhard A., 375
 Böhmsche Unionsbank, 427–429
 Boisanger, Yves de, 256
 Böniger-Ries, Ida, 495
 Bonjour, Edgar, 29, 131
 Bonna, Pierre, 136, 235, 237
 Bonnard, Pierre, 497–499
 Bonzon, Aloys, 140
 Boss, Emil, 503
 Bourgeois, Daniel, 338
 Briner, Robert, 141, 146, 147, 150
 Brown Boveri & Cie (BBC), Mannheim, 226, 303, 308, 309, 311–315, 318, 320, 324, 325
 Brown Boveri & Cie. (BBC), Baden, 21, 184, 185
 Brüning, Heinrich, 71, 298
 Bucher, Rudolf, 122
 Buchholz, Karl, 375
 Budge, Emma, 369
 Bührlé, Emil Georg, 212, 218, 219, 329, 350, 363, 495, 496, 497
 Bulowa Watch, Biel, 241
 Buomberger, Thomas, 360
 Burckhardt, Carl Jacob, 122
 Burg, Walter von, 355
 Burger (Burg AG), 333
 Burrus SA, Lausanne, 41
 Busch, Gustav, 342
 Câbleries de Cossonay, 542
 Cassirer, Bruno, 374, 500
 Celestin Konrad Décolletage, Moutier, 207
 Celio, Enrico, 80, 229
 Central Kranken, 294

Cézanne, Paul, 495
 Chagall, Marc, 376, 377
 Chase National Bank, New York, 279
 Chepha (Chemische Pharmazeutische Unternehmungen AG), 279
 Churchill, Winston, 21
 Ciba (Gesellschaft für Chemische Industrie in Basel AG), 314–317, 319
 Clodius, Carl, 544
 Comptoir d'Escompte, 266
 Coninx-Girardet, Berta, 495
 Contraves AG, Zürich, 207
 Cooper, Douglas, 493, 494, 496, 507
 Coopers & Lybrand, 42
 Cormoret Watch Co., La Chaux-de-Fonds, 207
 Corot, Camille, 500
 Credit Suisse Group (CSG), 365, 396
 Creditanstalt Wien, 268, 353
 Crettol, Vincent, 251
 Cuénod SA, 220
 Currie, Laughlin, 98, 188, 247, 433, 530
 Custodian Trust Company, Charlottetown, 278
 Cylindre SA, Le Locle, 207
 Daeschle, Carlo, 329
 Daimler-Benz, 325
 Danzas, 308
 Darmstätter Bank, 268
 Dauberville, Michel, 500
 Degas, Edgar, 373
 Degussa, 228, 252, 256
 Delachaux, Louis, 316
 Deliotte & Touche, 42
 Delka, 345
 Deltavis Solothurn, 220
 Der Anker (Versicherungsgesellschaft), 294, 296, 342, 343, 487
 Deutsche Aktiengesellschaft Nestlé (DAN), siehe Nestlé
 Deutsche Bank, 245, 252, 273, 282, 396
 Deutsche Golddiskontbank, 489
 Deutsche Industriekommission (DIKO), 222
 Deutsche Reichsbahn, 237, 271, 278
 Deutsche Reichsbank, 196, 243–247, 251, 254–256, 258, 279, 282–284, 295,
 299, 387, 489, 490, 530, 541, 545

Deutsche Verrechnungskasse, 352
 Diggelmann, Jakob, 448, 460
 Dinichert, Paul, 355
 Discont-Credit AG, Zürich, 275
 Dornier-Flugzeugwerk, Friedrichshafen, 214
 Dornier-Werke AG, Altenrhein, 207, 240
 Dresdner Bank, 252, 256, 273, 279, 458
 Dubied & Cie., Neuchâtel, 207, 220
 Dubied, Pierre, 495, 496
 Duits, Gebrüder, 495
 Dunant, Robert, 503
 Dürr, Emil, 65
 Duthaler, Otto, 208
 Duttweiler, Gottlieb, 65
 Dynamit Nobel AG, Bratislava, 273
 E.O.S. (Energie Ouest Suisse, Lausanne), 225
 Eägelburger-Kommission, ICHEIC, 478, 487, 507
 Ebauches SA, 221
 Ebosa SA, Grenchen, 207
 Eden, Anthony, 543
 Eichmann, Adolf, 400, 472
 Eidgenössische Bank, 261, 266, 268, 269, 276, 475, 491, 492, 527
 Eidgenössische Militärwerkstätten, 211, 217, 222
 Eidgenössische Munitionsfabrik, Altdorf, 219, 418
 Eidgenössische Munitionsfabrik, Thun, 220
 Eidgenössische Pulverfabrik, Wimmis, 219, 418
 Eidgenössische Versicherungs-Aktiengesellschaft (EVAG), 339
 Eizenstat, Stuart, 30, 31, 252, 543
 Elektrobank, Zürich, 226
 Elemo Elektromotoren AG, Basel, 207
 Elkan, Julius, 481, 482
 Eltze, Hans, 213, 214
 Enskilda-Bank, 389
 Etter, Philipp, 70, 80, 81, 87, 90, 97, 116, 136
 Fankhauser, Fritz, 373, 495
 Favez, Jean-Claude, 169
 Fazy, Robert, 354, 415
 Feibermann, Mannheim, 333
 Feilchenfeldt, Walter, 363, 364
 Feisst, E., 241

Fides-Treuhand-Vereinigung, Zürich, 364–366
Fisch, Jörg, 450
Fischer, Ernst Rudolf, 399
Fischer, Galerie, 360, 363, 375, 494
Fischer, Otto, 369
Fischer, Theodor, 360, 362, 363, 369, 371, 495, 496, 497
Flechtheim, Alfred, 363, 364
Fokker, Schwerin, 211, 385
Foreign Investments and Invention Company, 279
Fournier, Pierre-Eugène, 256
Freund, Julius, 371
Frey, Alexander von, 495, 496
Frick, Simon, 501
Frick, Wilhelm, 274
Frölicher, Hans, 29, 97, 133, 191, 355
Gänsler, Hugo, 342, 343
Gazda, Antoine, 217
Geigy AG, J. R., 307, 308, 314, 320, 337, 542
Georg Fischer AG, 214, 303, 314, 315, 318, 324, 325, 327, 330
Georg von Giesche's Erben, 270
Gerngross, Albert, 275, 353
Giacometti Zaccaria, 79, 409, 410
Glaser, Curt, 371, 372
Glesinger, Sigmund, 335
Goerdeler, Carl, 402
Gogh, Vincent van, 495
Golddiskontbank, Deutsche, 275, 276
Göring, Hermann, 274, 275, 292, 297, 305, 306, 362, 363, 368, 397, 398
Goudstikker, Jacques, 494, 495
Gräbener, Karlsruhe, 313
Graber, Ernest-Paul, 126, 355, 415
Gras, Eduard, 499
Graupe, Paul, 373
Greutert & Cie., 385
Grew, Joseph C., 197
Grimm, Robert, 91, 128, 226, 399
Gros, Eduard, 154, 155
Grosz, George, 52
Grüninger, Paul, 111, 524
Guggenheim, Paul, 416, 460, 472

Guisan, Henri, 29, 67, 81, 82, 92, 129, 136, 274, 543
 Günstzburger & Cie. (Emmendingen), 333
 Gurlitt, Hildebrand, 375, 377
 Gutmann, Fritz, 373
 Gutmann, Wilhelm von, 350
 Haberstock, Karl, 375
 Halbeisen, Patrick, 251
 Haller, Edouard de, 134, 136
 Hammerbacher, Hans-Leonhard, 309
 Hanfstängl, Eberhard, 365
 Hartung, Gustav, 427
 Haupt, Ludwig, 399
 Haus der Schweiz, GmbH, 349
 Heckel, Erich, 371
 Hediger (Reinach AG), 333
 Heer, Fritz, 495
 Hélios fabrique de pignons, Arnold Charpillot, Bévillard, 207, 221
 Helvetia Allgemeine (Allgemeine Versicherungs-Gesellschaft Helvetia), 297
 Helvetia, Schweizerische Feuerversicherungs-Gesellschaft, St. Gallen, 290, 298
 Herbert, Ulrich, 323, 328
 Herfeld Aktiengesellschaft, Metallwarenfabrik, Stein am Rhein, 207
 Herlach, Friedrich, 215
 Hermann-Göring-Werke, 208
 Hess, Robert, 498
 Heydrich, Reinhard, 101
 Heydt, Eduard von der, 370
 Heynau, Erich, 427, 428
 Hilberg, Raul, 20
 Himmler, Heinrich, 166, 167
 Hirs, Alfred, 259, 541
 Hirt, Fritz, 211, 212
 Hispano-Suiza SA, Genf, 207, 217, 220, 222
 Hitler, Adolf, 53, 68, 91, 93, 100, 125, 209, 270, 272, 306, 309, 318, 323,
 368, 396, 520
 Hodler, Ferdinand, 373, 374, 501
 Hofer, Walter Andreas, 497
 Hofer, Walter, 354
 Hoffmann-La Roche & Cie., 303, 307, 308, 311, 313, 314, 316, 317, 319, 340,
 341, 350
 Hofman, A. & Cie. AG, 489

Hofmann, Franz, 376
 Holzverzuckerungs AG (Hovag), 398
 Homberger, Heinrich, 20, 84, 97, 183, 188, 191, 193, 201, 227, 503
 Hotz, Jean, 97, 181, 183, 200, 201, 202, 542
 Huber, Harald, 447, 472
 Huber, Johannes, 108
 Huber, Max, 309
 Hug, Peter, 30
 IG Chemie, 383, 385, 386, 390, 392, 404, 504–506, 531
 IG Farben in Abwicklung, 506
 IG Farben, 228, 273, 294, 306, 312, 325, 383, 385–387, 390, 392, 398, 399,
 504–506, 527, 529, 531
 Ikaria, 217
 Iklé, Max, 99
 Imfeld, Ernst, 399
 Imhauka AG, 399, 400
 Indelec, 226
 Independent Committee of Eminent Persons (ICEP), 33, 34, 42, 45, 263, 395,
 396, 466, 476, 477
 Insel-Hotel, 303
 Interhandel, 38, 383, 505, 531, 539
 Israelitische Cultusgemeinde Zürich, 41
 Italo-Suisse, 226
 Jaberg, Paul, 503
 Jacobsson, Per, 253, 256, 257
 Jann, Adolf, 465, 475, 488
 Jenny, Caspar, 199
 Jerchow, Friedrich, 450
 Jezler, Robert, 115, 116, 159
 Johann Wehrli & Cie. AG, Bank, 216, 383, 385, 393
 Jöhr, Adolf, 374, 500
 Jörin, Paul, 495, 496
 Jost, Hans Ulrich, 251
 Junghans, Schramberg, 221
 Junod, Etienne, 453
 Kadgien, Friedrich, 399, 458
 Kaiser, Theodor, 389, 390
 Kallir-Nierenstein, Otto, 363
 Kandinski, Wassily, 500
 Kann, Alphonse, 495

Kann, Hubert, 154, 155
 Kann, Paul, 154, 155
 Kasztner, Reszoe, 166
 Katz, Nathan, 363
 Keitel, Wilhelm, 195
 Kern Aarau, 205
 Keynes, John Maynard, 270
 Kieffer, Nicolas, 489, 491
 Kiraly, Paul von, 213
 Kleinschmidt, Paul, 371
 Kleve, Anna, 301
 Knorr, 313
 Kobelt, Karl, 80, 122
 Koechlin, Alphons, 141
 Koechlin, Carl, 307, 337, 338, 542
 Koenig, Hans, 291, 295, 299, 530
 Köhler, Walter, 305, 306
 Kohli, Robert, 20, 183, 354
 Kokoschka, Oskar, 376
 Königsberger, – 349
 Kornfeld, Galerie, 374
 KPMG, 42
 Kreditanstalt, Schweizerische (SKA),, 245, 261, 263, 264, 267–269, 271–273,
 276, 278, 284, 349, 365, 396, 473, 489, 490
 Krüger-Jöhr, Marianne, 374
 Krupp, 211, 221, 385
 Kühne, Ernst, 346
 Küpper, Jen Lessitzky, 501
 Küpper, Sophie, 501
 Kurz-Hohl, Gertrud, 142
 Kurzmeyer, Alfred, 396
 Lambelet, Jean-Christian, 250
 Landwehr, Hermann, 402
 Lauf, Hans, 212
 Laur, Ernst, 183
 Laval, Pierre, 71
 Leonhard Tietz AG, 272
 Leuch, Georg, 491
 Levi de Benzion, Paule-Juliette, 494
 Levi, Primo, 19

Liebermann, Max, 374, 500
 Liebig & Co., 313
 Lindon, Alfred, 494, 495
 Lloyd, 291
 Loeb, François, 45
 Lombardbank AG, Zürich, 278
 London Phoenix, 298
 Lonza AG, 308, 310–312, 318, 341
 Lonza Werke GmbH, Waldshut, 42, 228, 323–326, 328–330, 341
 Lonzona, 319
 Ludwig, Carl, 29, 119, 120, 398, 524
 Lufthansa, 240
 Lusser, Florian, 226
 Lüthi, Walter, 128, 142
 Lüthy, Herbert, 82
 Lutz, Carl, 524
 Machap SA, 216
 Machines Dixi SA, Le Locle, 207, 218, 221, 222
 Magdeburger Werkzeugmaschinenfabrik AG, 212
 Maggi GmbH, 305, 308, 310, 313, 319, 320, 326, 328, 329, 341, 527
 Mandl, Fritz, 213, 214, 216, 219
 Mann, Thomas, 101
 Marguerat, Philippe, 250
 Martin, André, 495, 496
 Marvin, 218
 Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg (MAN), 214
 Maschinenfabrik Rauschenbach Schaffhausen (MRS), 214
 Masson, Roger, 122
 Maurer, Helmuth, 397
 Mauser-Werke, Oberdorf, 208, 213, 214
 Mayer, Laura, 489
 Mayer, Saly, 148, 166, 354
 McClelland, Ross, 166
 Melmer, Bruno, 255, 259
 Mendelssohn, Heinrich, 349
 Mengele, Josef, 400
 Mengold, Esther, 498
 Mercedes-Schuhfabriken, 329
 Mermod, Henri-Louis, 495, 496
 Messinstrumente Mess-Union G.m.b.H., Zürich, 207

Metallgiesserei & Armaturenfabrik, Lyss, 207
 Metallwarenfabrik Kreuzlingen AG, 213, 214
 Metallwerke Dornach, 220
 Miedl, Alois, 495, 497
 Minger, Rudolf, 80, 93, 191
 Möller, Ferdinand, 375, 501
 Montag, Charles, 499
 Moos, Ludwig von, 447
 Motor-Columbus, Baden, 226
 Motta, Giuseppe, 80, 110, 133
 Müller, Alfred, 308
 Müller, Edouard, 315
 Müller, Jakob, 137
 Munch, Edvard, 371, 372
 Münchener Rück, 289, 291
 Muschg, Walter, 200
 Mussolini, Benito, 52, 219, 231, 235, 236
 Musy, Jean-Marie, 80, 166
 Nathan, Fritz, 363, 364, 373, 500, 501
 Nathan, Peter, 500
 Nationalbank, Niederländische, 539
 Neef, – 221
 Nestlé, 42, 303–305, 308, 311, 312, 314–316, 319, 320, 326, 329, 338, 346,
 347, 348
 Neuenburger Allgemeine, 291
 Neupert, Albin, 496, 497
 NOK (Nordostschweizerische Kraftwerke AG, Baden), 225
 Non Ferrum, 270
 Nouvel Usinage SA, La Chaux-de-Fonds, 207, 221, 222
 Nova-Werke Junker & Ferber, Zürich, 207
 Obrecht, Hermann, 80, 87, 213
 Odier, Daniel, 155
 Oeding, Wilhelm, 274
 Oeri, Albert, 138
 Oerlikon-Bührle & Cie., Werkzeugmaschinenfabrik, 40, 205, 207, 212, 215,
 217, 219, 221, 222, 385, 418
 Oetterli, Max, 459
 Omega, 218
 Oprecht, Hans, 200
 Orion, Industrie und Verwaltungs AG, 389, 390

Österreichische Kontrollbank, 335
 Ott, Max, 503
 Otto Wolff, Köln, 275, 276
 Pabianicer Aktiengesellschaft für Chemische Industrie (PCI), 316, 319, 320
 Pabst, Waldemar, 211, 214, 216
 Pape, Franz von, 396, 397
 Parfümeriewaren Eau de Cologne «4711», 388
 Paternot, Maurice, 315
 Patronenfabrik Manurhin, 216
 Patronenfabrik Solothurn AG, 213, 216
 Paulssen, Hans-Constantin, 314, 316
 Perrenoud, Georges, 221
 Perrenoud, Marc, 30
 Pétain, Philippe, 82
 Petitpierre, Max, 80, 544
 Petrola AG, 399
 Picard, Jacques, 30
 Pictet, Albert, 199
 Pilder, Hans, 458
 Pilet-Golaz, Marcel, 29, 72, 80, 81, 92, 93, 97, 128, 130, 134, 135, 190, 191,
 217, 253
 Pirelli, 226
 Pohl, Oswald, 396
 Porges, Oscar, 355
 Price Waterhouse, 42, 221
 Prodoliet, Ernest, 111
 Puhl, Emil, 253, 259
 Raeber, Willi, 364, 496
 Ragaz, Leonhard, 77
 Rakula, Theodor, 215
 Rasche, Karl, 458
 Record-Watch Co. SA, Tramelan, 207
 Rees, Albert, 41
 Reinhard, Ernst, 93
 Reinhardt, Anton, 125
 Reinhart, Oskar, 363, 377
 Rentenanstalt (Schweizerische Lebensversicherungs- und Rentenanstalt), 290,
 292, 299–301, 479, 481, 482, 530
 Rheinmetall, Düsseldorf, 219, 220
 Rheinmetall-Borsig, 208, 213, 215

Richard Reschovsky & Co., Wien, 344, 345
 Riegner, Gerhart M., 122, 144
 Riegenbach, Hans, 315, 328, 347
 Rings, Werner, 251
 Ritter, Karl, 218
 Rittmeyer, Ludwig, 138
 Robert Bosch AG, 392
 Rodopia, 388, 391
 Rommel, Erwin, 234
 Ronac, Inc., 475
 Roosevelt, Franklin D., 94, 167, 170, 171, 187
 Rosenberg, Paul, 360, 493–495
 Rosenthal, Erwin, 363
 Rossy, Paul, 257, 541
 Rothmund, Heinrich, 29, 97, 110, 111, 115, 116, 123, 125, 127, 128, 130,
 131, 133, 137, 145, 158, 168, 330
 Rothschild, Alexandrine de, 494, 495
 Royal Dutch, 424
 Rudolph Karstadt AG, 272
 Ruscheweyh, Rudolf, 219
 Ruth, Max, 133, 152
 Sagalowitz, Benjamin, 122
 Salis, Jean Rodolphe von, 122
 Sandoz AG, 307, 314, 315, 319, 340
 Sarotti AG, 314, 320, 347, 348
 Sauser-Hall, Georges, 454
 Schacht, Hjalmar, 306, 396
 Schaefer, Alfred, 99, 350, 458
 Schellenberg, Walter, 167
 Schenk, Hans, 346, 347, 348
 Schenker, Alois, 142
 Schering AG, Berlin, 279
 Schiesser, 304, 310, 313
 Schindler, Dietrich, 409
 Schlotterer, Gustav von, 387
 Schmidt, Georg, 375, 377, 498, 500
 Schmitt, Kurt, 291
 Schmocker, Hans, 217
 Schneider, Le Creusot, 228
 Schnetzler, Karl, 309

Schoch'sche Werke, 329
 Schuhhaus Joseph, Köln, 346
 Schuhhaus Paulus, 345
 Schwab SA, Louis, Moutier, 207
 Schwab, Jean, Moutier, 207
 Schweiz, Allgemeine Versicherungs-Aktiengesellschaft, 297, 338
 Schweizer Union (Schweizer Union, Allgemeine Versicherungs-Gesellschaft), 297
 Schweizerische Bundesbahnen (SBB), 230, 238–240, 349, 542
 Schweizerische Industrie-Gesellschaft (SIG), 207, 208, 212, 213, 215, 219, 222
 Schweizerische Lokomotiv- und Maschinenfabrik, Winterthur, 207
 Schweizerische National (Schweizerische-National-Versicherungs-Gesellschaft), 291, 296, 503, 504
 Schweizerische Nationalbank (SNB), 41, 60, 66, 201, 243–247, 249, 250, 252–257, 259–262, 265, 268, 393, 395, 419, 420, 444, 489, 530, 541
 Schweizerische Rückversicherungs-Gesellschaft, 288, 291, 294–296, 342, 343
 Schweizerischer Handels- und Industrieverein (SHIV), siehe Vorort
 Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG), 354
 Schwob, Isaac, 220
 Schwob, Maurice, 220
 Scintilla AG, Solothurn, 207
 Searle, Daniel, C., 373
 Seematter, Arnold, 154
 Seiler, Franz, 365
 Semag, Maschinenbau AG Seebach, 211, 212
 Seybold, – 220
 Seyss-Inquart, Arthur, 396
 Siber Hegner & Co., 217
 Siemens, 214, 313
 Silberberg, Gerta, 374, 500
 Silberberg, Max, 373, 374, 500
 Smith, Arthur L., 251
 SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer), 240
 Société générale pour l'Industrie Electrique, 226
 Société Horlogère de Reconvilier SA, 221
 Société Industrielle de Sonceboz SA, 207
 Société pour la fabrication de magnésium SA, Lausanne, 207
 Solita AG, Solothurn, 219
 Solo GmbH, Berlin, 219
 Sonderegger, Emil, 70, 213

Spahn, Carl A., 389, 390
 Speer, Albert, 195, 225, 304, 305, 312
 Speich, Rudolf, 284
 Speiser, Ernst, 21
 Sperber, Manès, 157
 Sphinxwerke Müller & Co. AG, Solothurn, 207
 Stadler, Rodolphe, 542
 Stampfli, Walther, 80, 200, 201, 542
 Standard Telephon & Radio AG, Zürich, 207
 Steen, Jan, 495
 Steiger, Eduard von, 80, 97, 128, 131, 138, 142, 150, 153, 187
 Steiger, Hans von, 213, 216
 Steinmann, Ernst, 70
 Sternbuch, Familie, 166
 Stöcklin, Max, 496
 Stoll, Arthur, 307, 340, 495, 496
 Stotz-Kontakt, 325, 327
 Strauss, Zigarrenfabrik, 333
 Stucki, Walther, 97, 98, 99, 416, 451, 464, 503
 Stürm, Eduard, 335
 Sturzenegger, Hans, 386, 390
 Sulzer AG, Winterthur, 187, 306, 312, 316, 527, 542
 Sulzer, Hans, 182, 542
 Swissair, 240, 338
 Syngala GmbH, 348
 Tavannes Watch Co., 218, 220
 Tavano SA, Genf, 207, 217, 220–222
 Technica AG, Grenchen, 207, 221
 Telefunken, Berlin, 214
 Teleradio AG, Bern, 207
 Thadden, Elisabeth von, 309
 Thaler, Urs, 333
 Theler, Hans, 504
 Thevag, 427
 Thiel, Ruhla, 221
 Thomas, Georg, 212, 217
 Thommen, Hermann, 316, 317
 Tobler, Achim, 308, 328
 Todt, Fritz, 292
 Tragösser Forstindustrie AG, 335

Trüssel, Fritz, 495
 Tscharner, Friedrich von, 275
 UBS, 43, 396
 Unilac, 303, 311
 Union Financière, 266
 Union Genève, 487
 Union Rückversicherungs-Gesellschaft, 289, 487, 503, 504
 Universal Motorradfabrik Dr. A. Vedova, Oberrieden, 207
 Universum-Film-Aktiengesellschaft, 427
 Ursina AG, 495, 496
 Utz, Peter, 251
 Veraguth, Ursula, 500
 Vereinigte Aluminium-Giessereien, Villigen, 325
 Vereinigte Kankenversicherungs AG, 296
 Vereinigte Pignons-Fabriken AG, Grenchen, 207, 221
 Vethacke von, Waldemar, 212
 Vieli, Peter, 284
 Villiger, Hans, 338
 Villiger, Kaspar, 333
 Villiger, Max, 338
 Villiger, Tabakfirma, 333, 336
 Vischer, Frank, 454, 483
 Vita, Lebensversicherungs-Aktiengesellschaft, 290, 292, 300, 301, 479, 487
 Vogt, Paul, 118, 142, 143
 Volksbank, Schweizerische, 162, 261, 266, 269, 473, 525
 Vorort (Schweizerischer Handels- und Industrieverein), 66, 182, 188, 227, 503, 528, 542
 Waffen- und Munitionsfabrik Fritz Werner, Marienfelde, 212, 213
 Waffenfabrik Solothurn AG, 87, 207, 208, 213–215, 217, 219, 220, 222
 Wagner, Robert, 306
 Wahlen, Traugott, 85, 543
 Walthard, Bernhard, 501
 Wander AG, 348
 Warisch, Kaethe, 301
 Wartmann, Wilhelm, 371
 Weber, Ernst, 243, 253, 256–258
 Weber, Max (Nationalrat), 91
 Weiss, Franz-Rudolph von, 122
 Weizsäcker, Ernst von, 396
 Wendland, Hans, 373, 495, 497

Wetter, Ernst, 79, 80, 253, 256, 541
 Wieland-Werke AG, Ulm, 329
 Wild, Heinrich, 214
 Wild, Verkaufs AG Heinrich Wild, Heerbrugg, 205, 207, 305, 306
 Wildbolz, – 342
 Wilhelmy-Hoffmann, Jeanne, 490, 491
 Willner, Mendel, 155
 Willstätter, Richard, 307, 340
 Wilson, Woodrow, 51
 Winkler, Agentur, 297
 Winterstein & Co., Zürich, 275
 Winterthur Unfall (Schweizerische Unfallversicherungs-Gesellschaft in Winterthur), 290, 296
 Winterthur, Lebensversicherungs-Gesellschaft, 290, 300, 301
 Witkowitz Bergbau- und Eisenhütten-Gewerkschaft, 350
 Wolf, Emile, 373
 Wolff, Max, 142
 Wolfsberg, Galerie, 374
 Xamax AG, Zürich, 207
 Zehnder, Alfred, 215, 539
 Zeiss, Carl, 214
 Zinsler, Engelbert, 343, 344, 345
 Zürcher Kantonalbank, 261, 396, 397
 Zürich Allgemeine Unfall- und Haftpflicht-Versicherungs-Aktiengesellschaft, 289, 294

Veröffentlichungen der UEK

Band 1

Fluchtgut – Raubgut. Der Transfer von Kulturgütern in und über die Schweiz 1933–1945 und die Frage der Restitution

Esther Tisa Francini, Anja Heuss, Georg Kreis

3-0340-0601-2

CHF 68.– / EUR 43.90

Band 2

Interhandel. Die schweizerische Holding der IG Farben und ihre Metamorphosen – eine Affäre um Eigentum und Interessen (1910–1999)

Mario König

3-0340-0602-0

CHF 58.– / EUR 35.90

Band 3

Clearing. Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten

Stefan Frech

3-0340-0603-9

CHF 58.– / EUR 35.90

Band 4

Transit ferroviaire à travers la Suisse (1939–1945)

Gilles Forster

3-0340-0604-7

CHF 38.– / EUR 23.90

Band 5

Electricité suisse et Troisième Reich

Jean-Daniel Kleisl

3-0340-0605-5

CHF 38.– / EUR 23.90

Band 6

Geschäfte und Zwangsarbeit: Schweizer Industrieunternehmen im «Dritten Reich»

Christian Ruch, Myriam Rais-Liechti, Roland Peter

3-0340-0606-3

CHF 58.– / EUR 35.90

Band 7

Schweizer Chemieunternehmen im «Dritten Reich»

Lukas Straumann, Daniel Wildmann

3-0340-0607-1

CHF 58.– / EUR 35.90

Band 8

Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938–1950

Kurt Imhof, Patrik Ettinger, Boris Boller

3-0340-0608-X

CHF 68.– / EUR 43.90

Band 9

Tarnung, Transfer, Transit. Die Schweiz als Drehscheibe verdeckter deutscher Operationen (1939–1952)

Christiane Uhlig, Petra Barthelmess, Mario König, Peter Pfaffenroth,
Bettina Zeugin

3-0340-0609-8

CHF 58.– / EUR 35.90

Band 10

Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930–1948: Strukturen – Verhandlungen – Funktionen

Martin Meier, Stefan Frech, Thomas Gees, Blaise Kropf

3-0340-0610-1

CHF 68.– / EUR 43.90

Band 11

Schweizer Rüstungsindustrie und Kriegsmaterialhandel zur Zeit des Nationalsozialismus. Unternehmensstrategien – Marktentwicklung – politische Überwachung

Peter Hug

3-0340-0611-X

CHF 68.– / EUR 43.90

Band 12

Schweizerische Versicherungsgesellschaften im Machtbereich des «Dritten Reichs»

Stefan Karlen, Lucas Chocomeli, Kristin D'haemer, Stefan Laube, Daniel Schmid

3-0340-0612-8

CHF 98.– / EUR 62.90

Band 13

La place financière et les banques suisses à l'époque du national-socialisme. Les grandes banques suisses et l'Allemagne (1931–1946)

Marc Perrenoud, Rodrigo López, Florian Adank, Jan Baumann, Alain Cortat, Suzanne Peters

3-0340-0613-6

CHF 68.– / EUR 43.90

Band 14

Schweizerische Wertpapiergeschäfte mit dem «Dritten Reich». Handel, Raub und Restitution

Hanspeter Lussy, Barbara Bonhage, Christian Horn

3-0340-0614-4

CHF 58.– / EUR 35.90

Band 15

Nachrichtenlose Vermögen bei Schweizer Banken. Depots, Konten und Safes von Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit

Barbara Bonhage, Hanspeter Lussy, Marc Perrenoud

3-0340-0615-2

CHF 68.– / EUR 43.90

Band 16

Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg

UEK

3-0340-0616-0

CHF 58.– / EUR 35.90

Band 17

Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus

UEK

3-0340-0617-9

CHF 58.– / EUR 35.90

Band 18

Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht. I. Öffentliches Recht

UEK (Hg.)

3-0340-0618-7

CHF 68.– / EUR 43.90

Band 19

Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht. II. Privatrecht

UEK (Hg.)

3-0340-0619-5

CHF 58.– / EUR 35.90

Band 20

«Arisierungen» in Österreich und ihre Bezüge zur Schweiz

Gregor Spuhler, Ursina Jud, Peter Melichar, Daniel Wildmann

3-0340-0620-9

CHF 38.– / EUR 23.90

Band 21

Schweizerische Bodenkreditanstalt. «Aussergewöhnliche Zeiten bringen aussergewöhnliche Geschäfte»

Barbara Bonhage

3-0340-0621-7

CHF 38.– / EUR 23.90

Band 22

Netzwerke, Projekte und Geschäfte. Aspekte der schweizerisch-italienischen Finanzbeziehungen 1936–1943

Benedikt Hauser

3-0340-0622-5

CHF 38.– / EUR 23.90

Band 23

Roma, Sinti und Jenische. Schweizerische Zigeunerpolitik zur Zeit des Nationalsozialismus

Thomas Huonker, Regula Ludi

3-0340-0623-3

CHF 38.– / EUR 23.90

Band 24

Die Schweiz und die deutschen Lösegelderpressungen in den besetzten Niederlanden. Vermögensentziehung, Freikauf, Austausch 1940–1945

Bettina Zeugin, Thomas Sandkühler

3-0340-0624-1

CHF 38.– / EUR 23.90

Band 25

Aspects des relations financières franco-suisse (1936–1946)

Marc Perrenoud, Rodrigo López

3-0340-0625-X

CHF 38.– / EUR 23.90